

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

La Question des Neutres
sur le
Territoire des Belligérants
à la Deuxième Conférence de la Paix

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 4 Novembre 1910, à 1 h. 1/4

PAR

Ernest CAMPET

Président : M. WEISS, professeur

Suffragants { *MM. GEOUFFRE de LAPRADELLE, agrégé*
POLITIS, agrégé

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1910

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

La Question des Neutres
sur le
Territoire des Belligérants
à la Deuxième Conférence de la Paix

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 4 Novembre 1910, à 1 h. 1/4

PAR

Ernest CAMPET



Président : M. WEISS, professeur

Suffragants { MM. GEOUFFRE de LAPRADELLE, *agréé*
POLITIS, *agréé*

PARIS

JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1910



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Dans la seconde édition qu'il vient de donner de *La Guerre de 1870, Causes et responsabilités* (1), Henri Welschinger a pu écrire de Napoléon : « Ce prince auquel on prêtait des conceptions mystérieuses et grandioses avait parfois de prodigieuses ingénuités. Il croyait à des fantômes comme la solidarité internationale (2). .. Au rêveur cultivé qui semble procéder des utopistes sentimentaux du xvm^e siècle (3), ont de nos jours succédé, poussés plus par la répugnance aux courages sacrifices que par une vraie philanthropie, les caresseurs de la chimère internationaliste, autre fantôme aussi ingénu que dangereux. La guerre a été et sera toujours, comme l'enseignait l'économiste Malthus, une des formes du « malheur ». Est-il besoin d'en donner de longues raisons ? Certes le développement continu qu'a pris de nos jours l'arbitrage international pourrait faire croire que le monde civilisé possède dès maintenant en ce mode de solution des litiges internationaux le moyen d'éviter à l'avenir les conflits

1. Paris, Plon-Nourrit et C^{ie}, 1910.

2. T. I^{er}, p. 33.

3. Notamment l'abbé de Saint-Pierre, avec son projet de *Paix perpétuelle*. Utrecht, 1713.

armés. La Cour permanente de La Haye, dira-t-on, reste constamment ouverte aux bonnes volontés pacifiques.

Mais si l'on veut bien examiner de sang-froid les vrais services qu'elle a rendus jusqu'ici, il faut reconnaître que sur les cinq cas portés devant elle depuis son existence (1), seul le dernier était vraiment de nature à déclencher une lutte armée. D'autre part, il serait imprudent de trop escompter du caractère obligatoire que l'arbitrage pourra revêtir. Les traités permanents d'arbitrage se développent, il est vrai, de plus en plus nombreux, et l'on pourra bien, peut-être, arriver à déclarer par une entente internationale que les litiges s'élevant sur telle ou telle matière seront obligatoirement déferés à des arbitres. Tant qu'on n'aura pas réussi à faire disparaître des traités permanents les réserves habituelles relatives à « l'honneur, à l'indépendance et aux intérêts vitaux » des parties en litige, tant que la convention internationale qui établira le caractère obligatoire de l'arbitrage dans un domaine donné ne proclamera pas le caractère obligatoire du compromis lui-même, le caractère obligatoire de l'arbitrage ne sera qu'une cause de péril; on pourra toujours éviter l'arbitrage et recourir à la lutte violente. Enfin la sphère d'application de l'arbitrage n'est pas sans limites. L'arbitrage est un procédé juridique consistant

1. Ces cas sont, rappelons-le : « L'affaire des fonds pieux de Californie » ; celle des « Baux japonais » ; celle du « Traitement préférentiel et des puissances bloquantes au Venezuela » ; l'affaire des « Boutres de Mascate » ; enfin celle des « Déserteurs de Casa-Blanca ».

à dire où est le droit ; partant, il ne peut trouver place que là où il y a *litige*, c'est-à-dire conflits de *droits*. Mais alors que de causes de guerre subsistent qui échapperont toujours à sa procédure et à ses efforts ! Il faut bien reconnaître que la rivalité économique des peuples les pousse journallement à solutionner par la force de pures questions d'intérêt qui ne sauraient avoir d'autre issue qu'un recours aux armes. Toutes les guerres coloniales d'abord ont pour cause le désir de s'appropriier par annexion ou sous la forme souvent hypocrite du protectorat, des territoires au sol fertile, au trésors riche en minerais, qui serviront en outre de débouchés aux produits de la métropole et recevront le trop-plein de sa population. La guerre du Transvaal, faite par l'Angleterre à l'État protégé sud-africain, n'a été qu'une entreprise commerciale déterminée par l'âpre désir d'un syndicat de spéculateurs de s'approprier les mines de diamant de la région de Newcastle.

Si nous demandons aux grandes puissances mondiales de nous révéler les causes vraies de leurs récents conflits, nous voyons que la guerre russo-japonaise est née d'une double cause, la rancune politique léguée aux Japonais par le traité de Simonoaki, le besoin impérieux de rattacher à leur empire la Corée pourvoyeuse de riz. Un jour ou l'autre, le même motif les décidera sans doute à s'attaquer à nos possessions d'Extrême-Orient. Comment encore nier que la récente acuité de la rivalité anglo-allemande, se manifestant de part et d'autre par la construction fiévreuse de *Dread-*

noughts, ait pour origine certaine la lutte économique qui se poursuit entre les deux nations ?...

A côté de ces causes présentes, pourrait-on dire que les motifs anciens de guerre, les motifs purement politiques, aient disparus ? Si l'on peut croire qu'on ne verra plus, comme sous l'ancien régime, des guerres dynastiques, du moins les tendances *impérialistes* (1) des grandes puissances désireuses de se créer de vastes empires, les ont déjà mises aux prises. Un seul exemple nous en fournit la preuve. « Il faut remarquer, écrit Alvarez (2), que les États-Unis ont exercé souvent leur politique d'impérialisme à main armée. De 1836 à 1867, ils interviennent ainsi à vingt-cinq reprises différentes non seulement en Amérique, mais encore en Asie, notamment en Chine et au Japon. Ces interventions eurent tantôt un but d'expansion territoriale, tantôt un but de développement commercial. Elles furent si nombreuses, particulièrement entre 1856 et 1860, qu'on a pu dire alors qu'elles constituaient le procédé ordinaire d'action de la diplomatie américaine. »

De toutes ces manifestations, la guerre contre l'Espagne devait être la plus significative comme la plus heureuse. A côté de ces causes de guerre s'en préparent enfin d'autres pour l'avenir. Les rivalités de races ont de ces phénomènes

1. On ne saurait s'étonner de nous voir ranger ici l'impérialisme parmi les causes anciennes de guerre. L'impérialisme remonte à Alexandre et à l'Empire Romain.

2. Alvarez, *Le Droit international américain*. Paris, 1910, p. 176.

qui donnent lieu à d'incessants conflits. On sait le caractère révoltant que cette question revêt parfois jusqu'entre citoyens d'un même État, dans la grande république américaine notamment. Quelle violence ne prendra-t-elle pas quand elle se posera entre nations dont les unes auront longtemps souffert de la tyrannie et de la cupidité des autres ? Déjà le Japon, répudiant son antique féodalité, est passé au rang de grande puissance mondiale. La Chine se réveille, s'arme à l'européenne, constitue des corps d'armée équipés par le soin de fabricants européens, instruits par des officiers étrangers. Il n'est pas jusqu'au royaume de Siam qui, avec ses deux divisions à l'européenne, ne vienne de s'offrir le luxe de grandes manœuvres. Un jour ou l'autre, toutes ces masses unies, mues par leurs anciens ressentiments, s'ébranleront de l'Orient vers l'Occident. Est-ce l'arbitrage qui les arrêtera ?

Donc la guerre existera toujours.

Mais, partant de ce point, il est une chose qu'on peut faire : c'est essayer de limiter le plus possible les maux qui y sont inhérents.

Et c'est bien, en effet, la preuve d'une limitation progressive des maux inhérents à la guerre que nous apporte le développement du droit des gens. Pendant longtemps « on a cru que le droit des gens dans sa rigueur permettait indistinctement l'usage de violences contre toute personne trouvée sur le territoire ennemi ». Dans la Rome antique, les vaincus ornaient le triomphe

des vainqueurs; le chef adverse, réduit à l'impuissance, était sacrifié au Capitole, et ce que les populations pouvaient espérer de mieux était sa réduction en esclavage. Sous l'influence de l'Église commença à s'esquisser la distinction entre les ennemis armés et non armés. Le troisième concile de Latran (1179) prescrit de laisser hors des violences de la guerre les moines, les prêtres, les voyageurs, les marchands. Pourtant le moyen âge est trop profondément brutal pour tenir compte de ces prescriptions. Successivement Honoré Bonet, dans son *Arbre des Batailles*, un siècle et demi après lui le dominicain François Victoria, à la fin du xvi^e siècle Gentilis, admettent que les femmes, les enfants, les laboureurs, les marchands, les voyageurs doivent être épargnés. Au xviii^e siècle seulement était réservé de proclamer que la guerre a lieu d'État à État, non d'individu à individu, et de voir triompher la première grande restriction des maux attachés à la guerre, en établissant la distinction entre combattants et non-combattants et en soustrayant les seconds aux violences exercées par les premiers. Depuis, les uns et les autres n'ont cessé de voir leur condition s'améliorer. Contre les combattants on ne pourra employer tous les moyens de nuire que suggère la ruse de l'adversaire ou la fertilité des inventions (1) mises à sa dis-

1. L'article 23 de la première conférence de La Haye interdit : a) d'employer du poison ou des armes empoisonnées; b) de tuer ou de blesser par trahison des individus appartenant à la nation ou à l'armée ennemie; c) de tuer ou de blesser un ennemi qui, ayant mis bas les armes ou n'ayant

position. Deux autres textes aux détails minutieux protègent, l'un, les prisonniers de guerre (1), l'autre, les malades et les blessés (2). Des non-combattants, d'autre part, l'article 46 du règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre adopté à la deuxième conférence de La Haye fixe ainsi les garanties : « L'honneur et les droits de la famille, la vie des individus et la propriété privée ainsi que les convictions religieuses et l'exercice des cultes doivent être respectés. » Et deux articles viennent encore renforcer ce double principe du respect de la vie et des biens de ceux qui ne prennent pas part à la lutte, en interdisant (3) de bombarder des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus, en interdisant (4) aussi de livrer au pillage même une ville prise d'assaut. Malheureusement, la générosité de ce double principe ne va pas sans limitations. D'un côté, le respect de la propriété ennemie sur mer est encore, même après la récente conférence navale de Londres, une question à l'ordre du jour. De l'autre, en se bornant à la guerre sur terre, pourra-t-on

plus les moyens de se défendre, s'est rendu à discrétion ; d) de déclarer qu'il ne sera pas fait de quartier ; e) d'employer des armes, des projectiles ou des matières propres à causer des maux superflus....

1. Première Conférence de La Haye. Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre. Annexe à la convention, 1^{re} section, chapitre II et deuxième conférence. *Id.*

2. Convention de Genève du 6 juillet 1906.

3. Article 25 du règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre adopté à la deuxième Conférence, et reproduisant le texte adopté dès la première.

4. Article 28 du même règlement.

jamais faire que, dans un bombardement, les obus de l'adversaire n'atteignent jamais la personne ou les biens de la population non combattante ? Peut-on affirmer que les nécessités de la guerre ne commanderont jamais « impérieusement » la saisie ou la destruction des propriétés ennemies, et pourra-t-on éviter de se prévaloir de l'article 23 § *g* du règlement des lois et coutumes de la guerre sur terre acceptant que, pour ce cas, il soit fait exception au principe du respect de la propriété privée ? Une armée en campagne a besoin pour ses hommes de vivres, de vêtements, de chauffage ; pour ses chevaux il lui faut du fourrage, il lui faut des voitures pour ses transports, des conducteurs pour ses charrois. Avec raison l'article 52 du règlement de La Haye, lui reconnaît le droit d'exercer pour ses « besoins » et « en rapport avec les ressources du pays » des réquisitions et des services qui constituent une limitation certaine, mais inévitable au principe du respect de la propriété privée. Enfin le droit international n'admet-il pas encore la régularité des contributions en argent quand elles sont destinées à remplacer des réquisitions en nature, à servir d'équivalent à l'impôt ou d'amende à titre de prime collective pour des faits dont on peut rendre une commune collectivement responsable ?

Tous ces exemples constituent donc bien des restrictions au principe du respect, parfois de la vie même, le plus souvent de la propriété des non-combattants. Or, il ne semble pas qu'à une exception près (saisie de la propriété ennemie sur mer) ces restrictions puissent jamais dispa-

raître. S'il veut faire œuvre utile, œuvre respectable et observable, le droit doit tenir compte des exigences inévitables de la guerre, et ne pas poser des règles qu'il serait impossible de ne pas méconnaître. Mais dès lors une question se pose. S'il est vain d'espérer que la disparition des restrictions signalées précédemment amène jamais une limitation objective en quelque sorte des maux de la guerre, par contre ne pourrait-on pas compter arriver à une limitation subjective de ces maux en soustrayant à l'application des restrictions que subit le principe du respect de la vie et des biens des non-combattants, toute une catégorie de personnes qui, vivant parmi eux sur le territoire de l'État devenu belligérant, y occupent une place à part par la nationalité qui est la leur et qui a pour effet, en temps de guerre, d'en faire des neutres ?

C'est qu'en effet les relations internationales s'enchevêtrent chaque jour d'une manière plus complexe. Le développement des grandes voies de communication, terrestres et maritimes, a déterminé un va-et-vient perpétuel entre toutes les parties du monde. Le *Transsibérien* a mis Pékin à quinze jours de Paris ; en quelques journées l'Américain de New-York, grâce aux récents paquebots à grande vitesse, la *Lusitania*, la *Mauritania* et autres, peut débarquer sur le sol anglais. Comme conséquence de cette disparition des distances, sur le territoire de chaque État, se forment des groupements souvent importants de sujets étrangers. En France, plus de cent mille Allemands, bénéficiant de la clémence de nos lois et du gouvernement, forment à Paris

même la population d'une grande ville allemande. Les Italiens encombrant notre Provence... Mais ce n'est pas seulement de pays à pays voisins que se produisent les courants d'émigration. Si dix mille Français résident à Londres qui possède aussi un quartier italien, l'Argentine surtout attire nos compatriotes. Le Brésil, s'il n'y prend garde, est en passe de devenir une simple colonie allemande, et les Etats-Unis de leur côté voient, notamment dans le courant japonais qui pénètre chez eux par le Pacifique, la cause et l'origine de nouveaux et délicats problèmes. Dans ces conditions, qu'une guerre éclate entre deux États, que l'un d'eux se trouve envahi, ce n'est pas uniquement les intérêts de ses nationaux qui vont se trouver menacés, paralysés. Gravitant autour d'eux, et faisant plus ou moins intimement partie de l'ordre social du pays, vivant avec ses nationaux dans une solidarité de fait plus ou moins étroite, est toute une catégorie d'étrangers, commerçants ou industriels, établis sur le sol national avec ou sans esprit de retour dans leur patrie, propriétaires, rentiers, simples touristes peut-être, pris au dépourvu par une déclaration de guerre. Quelle sera donc la situation de ces individus neutres résidant en territoire belligérant ? La question se pose vis-à-vis de l'État souverain de ce territoire qui les a fait bénéficier de la protection de ses lois, leur a permis de s'enrichir en concurrençant parfois son industrie nationale, a fait respecter leurs propriétés, les a laissés en tout cas profiter des avantages de ses services publics, de sa police, de sa justice, tout au moins d'un séjour matériel dont ses services de voirie, d'hygiène, de

salubrité, ont assuré la sécurité ou le simple agrément. Cet État, entraîné à la guerre, ne va-t-il pas être tenté de réclamer à ces neutres qu'il a ainsi favorisés en temps de paix, la compensation de tous ces sacrifices? Aura-t-il le droit par exemple de les enrôler dans ses armées, tout au moins d'exiger d'eux, si cela rentre dans les formes légales de l'organisation nationale, un service de milice, de police ou d'administration? Sans aller jusqu'à exiger une prestation, pourra-t-il simplement accepter le bénéfice de services ou de fournitures pécuniaires ou matérielles que la reconnaissance de ces neutres pourra les amener à lui proposer?...

Mais la question de la situation du neutre sur le territoire du belligérant se pose aussi vis-à-vis du belligérant adverse envahissant le territoire ennemi. Ce belligérant n'est-il pas en droit d'exiger que les sujets ou citoyens d'un État neutre qui se trouvent sur le territoire de son adversaire, en contact avec ses troupes, observent envers elles la même abstention que celle dont est tenu l'État neutre dont ils sont les ressortissants? Pourra-t-il exiger de l'État neutre qu'il contraigne à cette abstention ceux de ses nationaux qui se trouvent sur le territoire de l'autre belligérant? Ou, au moins, et à défaut d'un tel droit, pourra-t-il les rendre eux-mêmes personnellement responsables d'un manquement à cette abstention, leur infliger, s'ils se départissent de la neutralité, et en guise de punition, un traitement plus rigoureux que celui qu'il pourrait appliquer, à raison du même fait, à un national de l'autre État belligérant? Ajoutons que l'État envahisseur devra, le plus souvent, faire vivre ses

armées sur le pays envahi. Dans ce but, il a à sa disposition la ressource des réquisitions et des contributions. Les neutres résidant sur le territoire de l'autre belligérant seront-ils, au même titre que les nationaux, soumis à l'inconvénient inévitable de ces pratiques ? Ou bien n'est-il pas plus équitable de soustraire à ces maux de la guerre des individus, ressortissants d'un État demeuré à l'écart de la querelle qui sépare les belligérants ? Autant de questions complexes qui avaient pu rester inaperçues aux époques passées, quand le commerce et les déplacements de personnes de pays à pays étaient moins développés, mais dont la fréquence par suite des circonstances que nous avons exposées, rendait la solution indispensable.

Pour la première fois, on s'en est occupé avec méthode et développement à la deuxième Conférence de la Haye. Des discussions qui s'y livrèrent sont sortis les articles seize à dix-huit, constituant sous le titre « *Des personnes neutres* » le chapitre III de la *Convention concernant les Droits et les Devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre* (1). C'est tout ce qui devait rester du projet que présenta sur la question la délégation allemande, et qui, aux termes mêmes de M. le colonel Borel, « partant de l'idée que les neutres sur le territoire du belligérant doivent demeurer, autant que possible, en dehors de la guerre » créait « pour les neutres un régime spécial. » Comment donc

1. Consulter pour le texte de cette convention L. Renault : *les Deux Conférences de la paix 1899 et 1907*. Paris, 1908, p. 110 et suiv.

s'est posée la question des neutres sur le territoire des belligérants et de quelles discussions a-t-elle fait l'objet devant la Conférence ? A quels résultats a-t-on abouti ?

Comment, d'autre part, doit-on les apprécier en se plaçant au point de vue des principes généraux ? Tels sont les différents points que nous aurons à examiner dans cette étude.

LA QUESTION DES NEUTRES

SUR LE

TERRITOIRE DES BELLIGÉRANTS

à la deuxième Conférence de la Paix

CHAPITRE PREMIER

QUI SONT LES NEUTRES ?

« La question des neutres », disait, le 30 août 1907, le rapporteur du comité d'examen, « n'embrasse pas seulement les droits et les devoirs des États neutres comme tels ; elle comprend aussi un problème concernant les ressortissants d'États neutres qui habitent le territoire des belligérants, *et consistant à rechercher à quel régime il serait possible et désirable de soumettre ces personnes dans leurs rapports avec les belligérants.*

Mais avant d'examiner à quel régime soumettre les neutres établis sur le territoire belligérant, il était naturel, indispensable même de donner une définition de ces neutres,

autrement dit, de délimiter subjectivement le domaine d'application des règles que l'on espérait pouvoir établir. Et c'est en effet ce qu'allait faire la conférence par l'examen de l'article 61 de la proposition allemande, ainsi conçu : *Seront considérés comme personnes neutres, tous les ressortissants d'un État qui ne prend pas part à la guerre.* La forme même, mais la forme seule, dans laquelle était rédigée la définition que l'Allemagne proposait à l'adoption de la conférence, donna lieu tout de suite à une discussion d'ailleurs assez courte. A M. Hagerup, qui demandait si le sens des mots *tous les ressortissants d'un État* était assez précis, et s'il s'appliquait uniquement aux *nationaux* ou bien aussi aux *personnes domiciliées sur le territoire de l'État*, M. Renault, tout en laissant au baron Marschall de Bieberstein le soin de défendre le texte proposé par la délégation allemande, expliqua que le sens donné au mot *ressortissants*, d'après la terminologie française, ne s'appliquait qu'aux *nationaux*, « le terme de non-ressortissants désignant par opposition toutes les personnes qui ne sont pas dans la sujétion de l'État ». En voulait-on une preuve ? on n'avait qu'à se reporter notamment aux diverses conventions de droit international privé, où le mot *ressortissants* a été employé uniquement dans le sens de *nationaux*.

Toutefois devant l'insistance de M. Bernaert, convaincu que la rédaction proposée par la délégation allemande pouvait, malgré tout, prêter à équivoque, la question fut renvoyée au comité. Elle devait être tranchée finalement dans le sens des observations du délégué belge par l'article 16 de

la convention concernant les droits et devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre.

Article 16 : *sont considérés comme neutres les nationaux d'un État qui ne prend pas part à la guerre.* Prenons un exemple. Un conflit armé éclate entre l'État A et l'État B. Tous les individus, et ceux-là seulement, unis par le lien juridique de la nationalité à des États C, D, E, F qui ne prennent pas part à la guerre, seront neutres eux-mêmes et c'est à eux exclusivement que s'adressent les règles formulées.

Le principe posé par l'article 16 adopté à la Conférence : « sont considérés comme neutres les nationaux d'un État qui ne prend pas part à la guerre » semble à première vue ne comporter aucune difficulté et ne réclamerait aucun commentaire si sa généralité apparente ne subissait en réalité une atteinte sérieuse résultant d'une exception cachée qu'il nous faut aller découvrir dans l'hypothèse particulière au cas où un individu neutre *domicilié* sur le territoire d'un des belligérants, se trouverait engagé pendant la durée même de la guerre, dans un commerce maritime s'effectuant au moyen de navires portant le pavillon de l'État belligérant sur le territoire duquel il se trouve. Pour plus de clarté concrétisons l'hypothèse. Une guerre surgit entre l'État A et l'État B. Un individu, national d'un État tiers et neutre, C, se trouve avoir son domicile sur le territoire de l'État A. Il est à la tête d'une maison de commerce et envoie par navire battant pavillon de l'État A une cargaison à destination d'un quatrième État, l'État D.

En route, la flotte du second belligérant, la flotte de

l'État B, arrête le bâtiment de commerce portant pavillon de l'État A, et transportant les marchandises appartenant au national de l'État C, domicilié sur son territoire. En vertu de l'article 16 précité, le propriétaire des marchandises, le national de l'État C, étant national d'un État qui ne prend pas part à la guerre, est neutre. D'autre part, le navire qui transporte ces marchandises est ennemi (1), et en vertu de l'article 58 de la Convention adoptée à la conférence navale de Londres (déc. 1908, fév. 1909) (2), ses marchandises constituant sa propriété à lui, national d'un État neutre, donc neutre lui-même, ont la qualité de marchandises neutres trouvées à bord d'un navire ennemi. En vertu du principe que le pavillon couvre la marchandise et ne la confisque pas, les marchandises qui sont la propriété de ce neutre, domicilié en territoire belligérant, ne seront pas sujettes à saisie de la part de l'autre belligérant. Telle est la solution à laquelle il semblerait qu'on doive, dans l'hypothèse envisagée, aboutir, sans aucune dérogation possible en vertu même de la généralité des termes de l'article 16 de la Convention précitée, concernant les droits et devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre. Mais, nous le disions, il n'en va pas toujours ainsi, et le

1. Art. 57 de la Convention adoptée à Londres : « Sous réserve des dispositions relatives au transport du pavillon, le caractère neutre ou ennemi du navire est déterminé par le pavillon qu'il a le droit de porter. »

2. Cet article est ainsi conçu : « Le caractère neutre ou ennemi des marchandises trouvées à bord d'un navire ennemi est déterminé par le caractère neutre ou ennemi de leur propriétaire. »

principe de l'article 16 : Sont considérés comme neutres les nationaux d'un État qui ne prend pas part à la guerre », subira éventuellement dans l'hypothèse précédente, une grave atteinte par suite de la survivance chez certaines nations de la règle du domicile qui a pour effet d'attacher, en les dénationalisant en quelque sorte, le caractère d'ennemis aux neutres domiciliés en territoire du belligérant adverse, survivance due, en vérité, au manque d'entente qui s'est produit à la conférence navale de Londres, lorsqu'il s'est agi d'adopter un critérium destiné à déterminer quand le propriétaire d'une marchandise dont le caractère neutre ou ennemi détermine (art. 58) le caractère neutre ou ennemi de cette marchandise trouvée à bord d'un navire ennemi, sera précisément réputé neutre ou ennemi. « Comment, disait M. Fromageot dans son rapport (1), doit-on déterminer si le propriétaire est neutre ou ennemi?... Est-ce par sa nationalité ou par son domicile en pays ennemi? » ajoutait-il aussitôt, rappelant ainsi d'un mot les deux pratiques divergentes qui séparaient la doctrine continentale et la doctrine anglaise (2). Examinant ensuite les avantages et les

1. E. Lemonon, *La Conférence navale de Londres*. Paris, 1909, p. 61.

2. C. Dupuis (*Le Droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines*. Paris, 1899, p. 154-155), rappelant quel est le système français sur la détermination du caractère hostile ou neutre des cargaisons, écrit, p. 135 : « Le système français est aussi net et aussi simple que possible ; il fait triompher la logique et lui sacrifie au besoin l'intérêt de la guerre. Est marchandise ennemie toute marchandise dont le propriétaire est ennemi, est neutre toute marchandise dont le propriétaire est neutre. Est ennemi tout propriétaire de nationalité ennemie, est neutre tout propriétaire de nationalité neutre.

inconvéniens respectifs de l'une et de l'autre, le rapporteur signalait notamment en faveur du premier système (système de la nationalité) cet argument que l'adoption par la Conférence de la théorie du domicile, constituerait une « contradiction avec la Convention de La Haye sur les droits et les devoirs des neutres dans la guerre sur terre (1) ». Et, en effet, cette contradiction existe bien. Un exemple la rendra plus sensible. Reprenons notre précédente hypothèse; supposons que les deux belligérants A et B soient respectivement la France et l'Angleterre. Le national de l'État C qui ne participe pas à la guerre est si l'on veut un sujet allemand, remplissant les conditions requises (durée, intention) pour être considéré aux yeux de la doctrine anglaise comme ayant son domicile en France. Cet individu se livre à l'opération commerciale envisagée plus haut. En vertu de la règle du domicile encore en vigueur dans la doctrine anglaise, par suite même du caractère incomplet de l'article 58 adopté à Londres, la marchandise, propriété de cet Allemand, ayant

De son côté, Lawrence dans *The principles of International Law*, 1906, expose tout au long (p. 319), avec exemples à l'appui, tirés des décisions des grands juges Lord Stowell et autres, comment, bien qu'au premier abord « tous les sujets de l'État ennemi soient ennemis, et tous les sujets des États neutres soient neutres », ce principe est limité par la doctrine que le caractère hostile dépend largement de la résidence. Dès lors, écrit-il, « il est nécessaire de rechercher quelle sorte de résidence équivaut en droit au domicile » et il rappelle que le domicile est déterminé par deux éléments : *L'intention des parties*, et *la durée de leur résidence*.

1. On trouvera l'exposé de ces arguments, dont l'étude d'ensemble dépasse le cadre de cette étude, dans Lemonon, *op. cit.*, p. 61 et 62.

la qualité de neutre domicilié en France, pays ennemi, mais revêtant, de par son domicile en pays ennemi, le caractère ennemi, sera, en cas de saisie du navire ennemi, considérée comme *ennemie* et capturée, solution absolument inverse de celle à laquelle on aboutit, nous l'avons vu, par application de l'article 16 de la Convention du 18 octobre 1907 sur les droits et devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre. Autrement dit, à l'heure présente, la formule de l'article 16, si générale à première vue dans sa détermination subjective de la sphère d'application réservée aux règles énoncées postérieurement, semble dire : Sont neutres, quels qu'ils soient, n'importe où soient-ils domiciliés, tous les nationaux d'un État qui ne prend pas part à la guerre. Mais, en réalité, s'agit-il de toute une catégorie de ces nationaux, disons de ces neutres, de ceux-là même qui, par suite de leur intention présumée ou de la durée de leur séjour passé en territoire ennemi, sont, pour toute une doctrine, considérés comme y ayant leur domicile ? Ces nationaux d'un État tiers ne prenant pas part à la lutte qui devraient être considérés comme neutres de par l'article 16, se trouvent dénationalisés, en quelque sorte, par l'effet, au regard de la doctrine anglo-américaine, de leur domicile en territoire ennemi, et quand ils se trouvent engagés sur ce territoire dans un commerce maritime, s'opérant dans certaines conditions, ils sont traités pour toute une partie de leur activité en ennemis et non pas en neutres, restant ainsi en dehors de la définition de

l'article. C'est là, pensons-nous, un fait regrettable qu'il importait de dégager et dont il est permis d'espérer que son caractère de contradiction avec l'article 16 disparaîtra dans une prochaine Conférence navale, par l'adoption de dispositions renouvelées des propositions que le comité ne devait pas réussir à faire adopter à Londres en 1909, et en vertu desquelles, « la règle de la *nationalité* » était consacrée « là où elle paraissait sage », « la règle du *domicile* là où elle présentait des avantages », c'est-à-dire, en définitive, par l'adoption du principe que le caractère neutre ou ennemi des marchandises trouvées à bord d'un navire ennemi est déterminé par la *nationalité* neutre ou ennemie de leur propriétaire, avec ce tempérament *qu'en cas d'absence de nationalité ou de double nationalité* neutre ou ennemie de leur propriétaire, le caractère neutre ou ennemi des marchandises est déterminé par le *domicile* de celui-ci en pays neutre ou ennemi.

Nous savons maintenant ce qu'on doit entendre par l'expression de neutres. Voyons à quel régime il convient de les soumettre en territoire belligérant.

CHAPITRE II

DISCUSSION DE LA PROPOSITION ALLEMANDE A LA CONFÉRENCE

L'étude de la condition des personnes neutres sur le territoire des belligérants ne faisait pas partie d'une façon expresse du programme de la Deuxième Conférence. La question des neutres était simplement posée en ces termes :

Compléments à apporter aux dispositions de la Convention de 1899 relative aux lois et coutumes de la guerre sur terre, entre autres les droits des neutres sur terre, etc...

« ... En formulant le programme sus-mentionné, le gouvernement impérial a tenu compte dans la mesure du possible des vœux exprimés par la première Conférence de la Paix, notamment en ce qui concerne les droits et les devoirs des neutres..., etc. »

La question du traitement des personnes neutres sur le territoire des belligérants (1) fut soulevée par la délégation allemande qui, le 29 juin 1907, présenta le projet suivant

1. Consulter pour tout ce qui a trait à la discussion de cette question le *Compte rendu officiel des Travaux de la deuxième Conférence de la Paix* publié à La Haye. Nous y avons emprunté les textes et les discours.

d'une nouvelle section à ajouter au règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre :

DU TRAITEMENT DES PERSONNES NEUTRES DANS LES
TERRITOIRES DES PARTIES BELLIGÉRANTES

CHAPITRE PREMIER

Définition de la personne neutre

ART. 61. — Seront considérés comme personnes neutres tous les ressortissants d'un État qui ne prend pas part à la guerre.

ART. 62. — La violation de la neutralité entraîne la perte de la qualité de personne neutre vis-à-vis de l'une et de l'autre partie belligérante. Il y a violation de la neutralité :

a) Si la personne neutre commet des actes hostiles contre une des parties belligérantes ;

b) Si elle commet des actes qui soient en faveur d'une des parties belligérantes, notamment si elle prend volontairement du service dans les rangs de la force armée de l'une des parties (art. 64, al. 2).

ART. 63. — Ne seront pas considérés comme actes commis en faveur des parties belligérantes dans le sens de l'article 62, numéro b :

a) Les fournitures ou les emprunts consentis à une des parties belligérantes pour autant que ces fournitures ou ces emprunts ne proviennent pas du territoire ennemi ou occupé par l'ennemi ;

b) Les services rendus en matière de police ou d'administration civile.

CHAPITRE II

Des services rendus par les personnes neutres

ART. 64. — Les parties belligérantes ne pourront requérir les personnes neutres de leur rendre des services de guerre, même consentis.

Sont considérés comme services de guerre tous les services rendus par un neutre dans la force armée d'une des parties belligérantes en qualité de combattant, de conseil et, en tant qu'il est placé sous les lois, règlements et ordres en vigueur pour cette force armée, à d'autres titres encore, par exemple comme secrétaire, homme de métier, cuisinier. Sont exceptés les services rendus à titre ecclésiastique et sanitaire.

ART. 65. — Les puissances neutres sont tenues d'interdire à leurs ressortissants de s'engager à faire un service de guerre dans la force armée d'une des parties belligérantes.

ART. 66. — Les personnes neutres ne pourront être non plus requises, contre leur gré, de rendre à la force armée d'une des parties belligérantes des services non considérés comme services de guerre.

« Il sera toutefois permis de les requérir, en dehors du combat, en vue de services sanitaires ou de police sanitaire. Dans le cas de non-paiement au comptant, il sera délivré des bons de réquisition. »

CHAPITRE III

De la propriété des personnes neutres

ART. 67. — Aucune contribution de guerre ne pourra être levée sur des personnes neutres.

Par contribution de guerre on entend toutes les contributions levées expressément dans un but de guerre.

Ne sont pas considérées comme contributions de guerre les impôts, droits et péages existants, ou les contributions spécialement imposées, par une des parties belligérantes, dans le territoire ennemi occupé par elle, pour les besoins de l'administration de ce territoire.

ART. 68. — Il est interdit de détruire, de détériorer ou d'emménager la propriété neutre à moins que les exigences de la guerre n'en imposent la nécessité. En ce cas, la partie belligérante n'est tenue à l'indemnisation, dans son propre pays comme dans le pays ennemi, que si les ressortissants d'un autre pays neutre ou les propres nationaux jouissent également de l'indemnisation et que la réciprocité soit garantie.

ART. 69. — Les parties belligérantes accorderont pour l'utilisation d'immeubles neutres en pays ennemi la même indemnité que dans leur propre pays, pour autant que la réciprocité est garantie dans l'État neutre. En aucun cas cette indemnité ne pourra être supérieure à celle prévue en pays ennemi pour le cas de guerre par la législation de ce pays.

ART. 70. — Les parties belligérantes sont autorisées à exproprier ou à utiliser, contre paiement immédiat et en espèces, dans un but militaire quelconque, tous les biens meubles neutres qui se trouvent dans leur pays.

Elles sont autorisées à agir de même en pays ennemi, dans les limites et aux conditions prévues à l'article 52.

ART. 71. — Les bateaux neutres et leur chargement ne peuvent être expropriés ou employés par une partie belligé-

rante que si ces bateaux servent à la navigation fluviale dans son territoire ou dans le territoire ennemi.

En cas d'expropriation l'indemnité équivaldra à la valeur intégrale du bateau ou du chargement, majorée de 10 0/0. En cas d'emploi, elle répondra à l'affrètement ordinaire augmenté de 10 0/0. Ces indemnités seront payées immédiatement et en espèces.

ART. 72. — L'indemnisation pour la destruction ou la détérioration de biens meubles neutres causée uniquement par l'emploi qui y aura été fait dans un but de guerre sera réglée également d'après les principes établis aux articles 70 et 71.

Dans la séance du 26 juillet 1907, M. le baron Marschall de Bieberstein donna lecture au nom de la délégation allemande de la déclaration suivante indiquant les motifs qui l'avaient amené à présenter ce projet :

« En présentant le projet d'un règlement touchant le traitement des personnes neutres dans les territoires des belligérants, la délégation allemande a eu pour but de fournir une base aux délibérations sur les droits des neutres sur terre par rapport à un ordre de questions où les conflits sont particulièrement fréquents.

» En effet, dans la plupart des États il y a des centaines de milliers d'habitants appartenant à une autre nationalité qui, dans un intérêt quelconque, sont venus s'établir dans son territoire pour un espace de temps plus ou moins prolongé. Il y en a d'autres qui, sans habiter le pays, y sont inté-

ressés dans une maison de commerce et qui y possèdent des terres ou d'autres biens. Les intérêts de toutes ces personnes sont mis en cause du moment où l'État qui leur accorde l'hospitalité est mêlée à une guerre.

» Quelle est alors leur position vis-à-vis des belligérants ? Quel traitement doivent-ils subir ? Peuvent-ils être enrôlés dans les rangs de leurs armées, leur rendre en vue de la guerre d'autres services personnels ? Ont-ils droit à indemnisation si, dans le cours des hostilités, leurs terres sont dévastées, leurs biens détruits, et doivent-ils contribuer à satisfaire aux besoins des belligérants provoqués par la guerre ?

» Il est vrai que la réponse à quelques-unes de ces questions se trouve dans le règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et que d'autres sont réglées par des traités spéciaux. Mais pour la plupart des questions, les principes appliqués par les différentes nations ne s'accordent pas entre eux et, dans chaque guerre, ce désaccord donne lieu à des différends entre les belligérants et les États neutres soutenant les réclamations de leurs sujets. Il paraît désirable de mettre un terme à l'incertitude en établissant des règles qui, sans méconnaître les nécessités de la guerre, tiennent compte des justes revendications des États neutres.

» Dans ces conditions nous avons élaboré nos propositions qui pourraient convenablement être adjointes au règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre.

» Le premier chapitre définit la notion de la personne neutre. Il s'agit d'établir en principe que les sujets d'un

État neutre ne doivent pas être considérés comme ennemis quel que soit le lieu de leur domicile. Le lieu de sujétion qui les unit à un État neutre, leur crée une situation spéciale comportant des droits et des devoirs. On devra également envisager le cas où ils outrepassent les règles qui leur sont prescrites. La suite la plus naturelle d'une telle infraction serait la perte des privilèges de la neutralité.

» Le deuxième et le troisième chapitre contiennent les dispositions qui pourraient être adoptées par rapport au traitement des personnes neutres et à l'égard de leur propriété.

» Tout d'abord, les sujets des États neutres ne devraient pas être admis dans les armées des belligérants. Il nous paraît également contraire aux intérêts bien entendus des belligérants comme aux intérêts des États neutres, que les ressortissants de ces derniers viennent s'enrôler dans les rangs d'une armée belligérante. Si leur participation à la guerre était reconnue pour légitime, on devrait s'attendre à voir affluer sous les drapeaux des belligérants les aventuriers de toutes les parties du monde. La présence de pareils éléments dans les armées nationales constituerait un danger pour la discipline et mettrait les belligérants dans l'impossibilité de garantir l'application consciencieuse des règles humanitaires prescrites par la Convention de 1899. En outre, le fait que les sujets d'un État neutre portent les armes contre un des belligérants, ne serait pas sans influence sur les relations des gouvernements et pourrait amener des complications sérieuses. Nous proposons donc que les gouvernements s'engagent, d'une part, à ne pas admettre des per-

sonnes neutres dans leurs rangs, quand ils sont en guerre, et d'autre part, à interdire à leurs sujets de porter les armes dans une guerre entre deux États étrangers.

» Pour ce qui concerne les services, outre les services de guerre, dont les armées pourraient avoir besoin, il devrait aussi être défendu de forcer les ressortissants neutres à en rendre aux belligérants.

» Toutefois, il faudrait admettre une exception en vue de services sanitaires et de police sanitaire que les sujets neutres seraient requis de rendre aux belligérants, même contre leur gré, et qui seraient payés au comptant.

» Quant au traitement des personnes relatives à leurs biens, le troisième chapitre du projet contient des règles qui leur assurent, dans la mesure compatible avec les exigences de la guerre, une protection spéciale et qui mettent les sujets neutres autant que possible à l'abri des sacrifices et des pertes entraînées par la guerre. »

Cette proposition provoqua, dès le début, un certain nombre d'amendements que nous aurons l'occasion d'examiner au cours de la discussion.

Dès la lecture de la déclaration ci-dessus, Lord Reay, au nom de la délégation britannique, s'élève contre la situation privilégiée que tend à accorder aux neutres le projet allemand, et la preuve n'étant pas faite que le système actuel, c'est-à-dire égalité de traitement pour les neutres et pour les belligérants, ait jamais « produit des torts ou des injustices », il se demande s'il y a lieu d'adopter un autre système.

Chaque article fut discuté séparément.

On adopta presque sans discussion l'article 61. M. Bernaerdt demanda et obtint que les mots « ressortissants » pouvant prêter, dit-il, à équivoque, soit remplacé par celui de « nationaux ».

L'article 62 fut l'objet d'un amendement de la délégation Suisse.

ARTICLE 62.

Texte allemand

La violation de la neutralité entraîne la perte de la qualité de personne neutre vis-à-vis de l'autre partie belligérante; il y a violation de la neutralité :

a) Si la personne neutre commet des actes hostiles contre une des parties belligérantes ;

b) Si elle commet des actes qui soient en faveur d'une des parties belligérantes, notamment si elle prend volontairement du service dans les rangs de la force armée de l'une des parties (article 64, alinéa 2).

ARTICLE 62

Texte suisse

Une personne neutre *ne peut plus se prévaloir de sa neutralité et des avantages particuliers qui en découlent aux termes des art. 64-72 :*

a) Si elle commet des actes hostiles contre une partie belligérante ;

b) Si elle commet des actes qui soient en faveur d'une des parties belligérantes, notamment si elle prend volontairement du service dans les rangs de la force armée de l'une des parties. (Articles 64, alinéa 2).

En pareil cas la personne neutre ne sera pas traitée plus rigoureusement par l'État belligérant contre lequel elle s'est

*déparie de la neutralité
que ne pourrait l'être, à
raison du même fait, un
ressortissant de l'autre
État belligérant.*

Il ne saurait être en effet question de violation de la neutralité, déclare M. le colonel Borel, et le neutre qui commet un acte hostile contre un belligérant ne se rend pas coupable d'un délit spécial de violation de neutralité, il perd sa qualité de neutre et il ne saurait être traité par l'État belligérant contre lequel il agit, plus rigoureusement que ne pourrait l'être, à raison du même fait, un sujet ennemi. C'est à cette vue que se rallia la commission en adoptant le texte suisse.

Au cours de la discussion, on admit pour répondre à la question posée par M. Hudicourt, délégué d'Haïti, que les commentaires de presse, même défavorables, ne peuvent être considérés comme des « actes hostiles ». Il n'en serait autrement que si la publication de renseignements était de nature à éclairer l'ennemi sur les mouvements de l'armée.

De l'addition faite à l'article 63, pour interdire les fournitures ou les emprunts lorsque le fournisseur ou le prêteur habite le territoire ennemi ou occupé, on doit conclure à la validité de fournitures faites ou emprunts consentis par un neutre s'il n'est pas domicilié sur le territoire.

Ainsi donc le chapitre premier de la proposition allemande, à part quelques changements relativement simples, fut adopté.

Le chapitre II au contraire, relatif aux services rendus par les personnes neutres, donna lieu à de sérieux débats. La délégation allemande, comme on a pu le voir par les articles 64 et 65 déjà reproduits, avait pour but d'empêcher les neutres de rendre des services aux belligérants ; ceux-ci, d'ailleurs, ne devaient pas les accepter et, d'autre part, les gouvernements neutres devaient interdire à leurs nationaux de les rendre.

La délégation française déclara immédiatement ne pouvoir accepter une pareille doctrine.

Les articles 64 et 65 que l'on ne peut séparer dans la discussion soulèvent, déclara M. Renault, une question de fonds très grave.

« Il s'agit de la situation des parties belligérantes et des puissances neutres vis-à-vis des personnes neutres en ce qui concerne les services de guerre.

» Nous admettons que les neutres peuvent s'enrôler librement et que les belligérants peuvent accepter leurs services, sans que l'État neutre dont ils sont les ressortissants ait à les en empêcher. La conséquence de cette faculté sera naturellement leur assimilation complète aux soldats du belligérant.

» Il n'en reste pas moins évident que l'exercice de la Souveraineté d'un État neutre lui permet d'empêcher ses ressortissants de prendre du service dans la force armée d'un belligérant ; mais il n'y est pas obligé. La seule chose que l'on puisse exiger de lui, c'est qu'il ne leur donne pas de facilités à cet égard, en tolérant sur son territoire la formation de

corps combattants ou l'ouverture de bureaux d'enrôlement... Mais en dehors de ces limites, l'État neutre ne peut être tenu de contrôler ce que font ses sujets, tout en pouvant tirer de leur enrôlement les conséquences qu'il voudra en raison de sa législation intérieure, qui, dans certains pays, prévoit dans ce cas la perte de la nationalité. Le devoir absolu qui incombe à l'État neutre réside dans l'observation d'une impartialité rigoureuse vis-à-vis des belligérants. »

Cette opinion est partagée par les délégations belge, suisse et britannique. Par quelles mesures, d'ailleurs, le neutre pourrait-il empêcher ses ressortissants de s'enrôler dans les rangs de l'armée belligérante, puisqu'ils n'habitent pas son propre territoire. Ce serait, déclare M. le colonel Borel, édicter une défense dépourvue de sanction nette. Le fait même que la législature britannique contient une interdiction semblable ne paraît pas suffisant à Lord Reay pour que la proposition allemande fasse l'objet d'une stipulation du domaine du Droit international.

Il ne faut donc pas interdire aux belligérants d'accepter les services de neutres, pas plus qu'il ne faut demander aux États neutres d'empêcher leurs sujets de les rendre. On ne peut demander aux neutres qu'une rigoureuse impartialité soit, d'après l'expression de M. Bourgeois, des obligations de ne pas faire mais non pas des obligations de faire. Aller plus loin serait porter atteinte à la souveraineté de ces États.

Devant ces résistances, la délégation allemande retira sa proposition en ce qui concerne les services de guerre « même consentis ». C'était la suppression de l'article 65

qui n'avait dès lors plus d'objet. De plus, il n'existait maintenant pas de différence entre « services de guerre et services non considérés comme services de guerre ».

Réunissant alors les articles 64 et 66 du projet allemand, M. le colonel Borel, rapporteur de la deuxième sous-commission, présenta le texte suivant :

ART. 64. — Les parties belligérantes ne pourront requérir des neutres des services ayant trait directement à la guerre.

Sont exceptés les services sanitaires ou de police sanitaire impérieusement commandés par les circonstances. Ces services seront, autant que possible, payés au comptant ; sinon ils seront constatés par des reçus dont le paiement sera réglé le plus tôt possible.

Un amendement austro-hongrois à l'effet de comprendre dans le dernier alinéa de l'article 64 les services d'une nature religieuse et ceux « rendus par les neutres dans l'intérêt de l'ordre intérieur ne fut pas pris en considération par la commission. Ces services ont en effet, dit M. le colonel Borel dans son rapport, un caractère humanitaire ou d'utilité générale trop exclusif pour pouvoir être considérés comme ayant trait directement à la guerre. Dès lors ils ne tombent pas sous l'application de l'article 64, alinéa 1^{er} ».

Par contre, les belligérants pourront requérir des neutres des services sanitaires ou de police sanitaire, mais seulement ainsi qu'il résulte d'un amendement suisse, dans le cas où la nécessité s'en fait impérieusement sentir.

Au cours de la discussion de l'article 64, la délégation des Pays-Bas fit remarquer que la disposition du 1^{er} alinéa ne pouvait s'appliquer aux personnes appartenant à l'armée d'un Etat par suite d'un engagement volontaire antérieur à la guerre. L'armée coloniale néerlandaise, comme d'ailleurs presque toutes les armées coloniales des autres pays se compose, en effet, non seulement de nationaux, mais aussi d'étrangers. C'est en vertu d'un contrat librement consenti que ces militaires sont au service de la nation qui les paye et qui les nourrit. Il serait peu logique qu'au moment où la défense du pays l'exige, ces étrangers puissent s'en aller avant que leur contrat soit expiré. En conséquence, la délégation des Pays-Bas proposait une addition qui devint l'article 65 du projet présenté par le rapporteur à la Commission :

ART. 63. — La disposition de l'article 64, alinéa 1^{er}, n'est pas applicable aux personnes appartenant à l'armée d'un Etat par le fait d'un engagement volontaire.

Le chapitre III du projet allemand avait pour but, ainsi qu'on a pu s'en rendre compte, d'accorder un régime de faveur aux neutres ; leurs propriétés, leurs biens ne devaient être ni détruits, ni saisis, et il était désirable que les neutres ne supportassent pas les fâcheuses conséquences d'une lutte où ils demeuraient étrangers.

Ce point de vue souleva de très vives objections, notamment de la part des délégations britannique et française qui déclarèrent ne pouvoir accepter une semblable proposition.

Les stipulations de l'article 67, déclara M. Renault, portant qu'aucune contribution de guerre ne pourra être levée sur des personnes neutres, tendent à restreindre la souveraineté du belligérant sur le territoire duquel elles résident. Les taxes, impôts et contributions que lève l'État belligérant doivent en effet s'appliquer de la même manière à tous ceux qui sont nés sur son territoire. Ceux-ci doivent tous indistinctement supporter les mêmes charges en vertu d'une situation de fait. En d'autres termes, confirmant les observations générales qu'il avait déjà faites, M. Renault concluait : pas de prime à la neutralité. Il valait donc mieux s'en tenir aux articles 48 et 49 du règlement de 1899 concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre (1) qui ne font aucune distinction entre les neutres et les nationaux du belligérant dont le territoire est occupé.

Du reste les stipulations du projet allemand se heurteraient à des difficultés pratiques considérables ; comment, en effet, l'occupant distinguera-t-il entre ceux qui sont sujets neutres et ceux qui ne le sont pas ? C'est pourquoi la délégation

1. ART. 48. — Si l'occupant prélève, dans le territoire occupé, les impôts, droits et péages établis au profit de l'État, il le fera, autant que possible, d'après les règles de l'assiette et de la répartition en vigueur, et il en résultera pour lui l'obligation de pourvoir aux frais de l'administration du territoire occupé dans la mesure où le gouvernement légal y était tenu.

ART. 49. — Si en dehors des impôts visés à l'article précédent, l'occupant prélève d'autres contributions en argent dans le territoire occupé, ce ne pourra être que pour les besoins de l'armée ou de l'administration de ce territoire.

(Renault, *Les deux Conférences de la Paix*, 1908, p. 35.)

française soutint avec M. Bourgeois que les contributions devaient être levées *ratione loci* et non pas *ratione personæ*.

Devant l'impossibilité d'arriver à un accord en raison de thèses si nettement opposées, l'article 97 fut renvoyé au comité de rédaction.

Le principe de l'indemnisation au cas où la propriété neutre serait détruite, détériorée ou endommagée était sans doute reconnu par l'article 68 du projet allemand. Mais cette indemnisation dépendait d'une condition de réciprocité et d'égalité qui risquait, affirmait M. le colonel Borel, de rendre ce droit très souvent illusoire. Ne vaudrait-il pas mieux, ajoutait-il, que les États s'engageassent par une stipulation formelle à accorder tous l'indemnité que vise le projet? Agir ainsi serait non seulement s'inspirer d'une idée juste et généreuse, bien conforme aux tendances humanitaires qui dirigent les travaux de la Conférence; ce serait aussi rendre inutiles les réserves formulées par le projet allemand et prévenir les difficultés auxquelles elles ne manqueraient pas de donner lieu. Pour exprimer nettement cette idée la délégation suisse proposait l'amendement suivant :

TEXTE ALLEMAND

Il est interdit de détruire, de détériorer, ou d'endommager la propriété neutre à moins que les exigences de la guerre n'en imposent la nécessité. En ce cas, la partie belligérante n'est

TEXTE SUISSE

Il est interdit de détruire, de détériorer ou d'endommager la propriété d'une personne neutre, à moins que les exigences de la guerre n'en imposent la nécessité.

tenue à l'indemnisation, dans son propre pays comme dans le pays ennemi que si les ressortissants d'un autre pays neutre ou les propres nationaux jouissent également de l'indemnisation et que la réciprocité soit garantie.

En pareil cas, la partie belligérante est tenue à l'indemnité complète envers le propriétaire.

Accepter cette proposition eût été illogique car, elle accordait, elle aussi, un privilège aux neutres. L'article 67 ayant été renvoyé au comité il ne pouvait en être autrement pour l'article 68 et pour l'amendement qui s'y rapportait.

Le même sort fut réservé à l'article 69 déjà reproduit, et toujours pour la même raison.

L'article 70 de la proposition allemande reconnaissait au belligérant de réquisitionner les biens meubles neutres qui se trouvent dans son pays. Cette question ne pouvait laisser indifférente la délégation du Luxembourg à raison de la situation particulière de ce pays. Aussi deux amendements furent successivement présentés par elle à l'article 70 :

TEXTE ALLEMAND

Ces parties belligérantes sont autorisées à exproprier ou à utiliser, contre paiement immédiat et en espèces, dans un but militaire quelconque, tous les biens meubles neutres qui se trouvent dans leur pays.

TEXTES LUXEMBOURGEOIS

Premier amendement :

Ajouter un alinéa 2, conçu comme suit :

Cette autorisation ne s'étend pas aux moyens de transport public provenant d'États neutres appartenant à ces États ou à des conces-

sionnaires et reconnaissables comme tels.

Amendement subsidiaire

Article 70. Ajouter : Le maintien des rapports pacifiques et notamment des relations commerciales et industrielles existant entre les habitants des États belligérants et les États neutres mérite de la part des autorités civiles et militaires une protection particulière.

Lors de l'ouverture des hostilités, les belligérants accorderont un délai suffisant pour que le matériel de transport appartenant à des États neutres ou à leurs concessionnaires puisse être ramené dans le pays d'origine.

Les réquisitions de matériel de transport appartenant à des États neutres ou à leurs concessionnaires n'auront lieu qu'en cas d'impérieuse nécessité.

La quantité de matériel à réquisitionner ainsi que son emploi seront réduits au minimum. Ce matériel sera

retourné à bref délai dans son pays d'origine.

Toutes les fois que du matériel de transport public appartenant à un État neutre ou à des concessionnaires sera réquisitionné par un État belligérant, le matériel de ce dernier ou de ses concessionnaires se trouvant sur territoire neutre, pourra y être également retenu en due compensation.

Ces amendements furent défendus par M. Eyschen dans un discours fort applaudi et que nous avons jugé intéressant de reproduire :

« Le Luxembourg se permet d'attirer l'attention de la Conférence sur un point de vue tout spécial de la question des neutres, qui intéresse d'abord le Luxembourg à cause de sa situation économique et géographique particulière. Son industrie métallurgique nécessite l'emploi d'un matériel de chemin de fer nombreux. Comme le pays se trouve encastré entre la France, l'Allemagne et la Belgique, le matériel roulant se trouve dans sa plus grande partie sur les lignes des États voisins. Mais sa situation est analogue pour les États qui ont des ports commerciaux desservant un Hinterland appartenant à des États voisins comme par exemple la Belgique, les Pays-Bas ; et les grands États ayant des fron-

tières très développées seront à certains endroits, en cas de neutralité, dans une situation analogue au Luxembourg.

L'article 70 des propositions allemandes permet en général à l'autorité militaire du belligérant d'exproprier, c'est-à-dire de réquisitionner, contre indemnité, tous les biens meubles des neutres se trouvant sur le territoire du belligérant.

Le Luxembourg propose de faire une exception à cette règle en faveur du matériel de transport public, appartenant à des États neutres ou à leurs concessionnaires, se trouvant sur les voies ferrées et les voies fluviales. Il va sans dire que ce matériel doit être rendu facilement reconnaissable par des signes distinctifs.

Voici les motifs invoqués à cet effet. La réquisition est l'expropriation d'une chose appartenant à une personne privée, obligée de faire ce sacrifice dans l'intérêt général de l'État. Dans le cas de la réquisition du matériel de transport public appartenant à un État neutre ou à ses concessionnaires, ce n'est plus une personne privée qui est atteinte, mais deux États souverains ayant les mêmes droits et défendant les mêmes intérêts généraux, aussi respectables les uns que les autres. L'un de ces États est neutre : le devoir de l'impartialité vis-à-vis des deux belligérants lui est imposé ; il ne pourrait sans forfaire à ses obligations, céder une partie de son matériel de transport à l'un des États en guerre pour le faire servir de matériel de guerre. L'État neutre doit donc s'opposer à toute réquisition de ce genre. C'est donc un devoir des neutres que remplit en ce moment le Luxembourg et qu'il voudrait voir facilité et garanti pour l'avenir.

En 1870 l'Allemagne avait utilisé du matériel roulant de chemin de fer appartenant à la Suisse se trouvant en Alsace. Sur une réclamation de la France adressée à la Suisse on a restitué ce matériel à son pays d'origine.

L'article 70 restant dans sa généralité debout, les abus multiples sont possibles et des suspicions fréquentes et non justifiées ne pourront guère être évitées. Si les grands États qui se sont momentanément déclarés neutres, et il est désirable que leur nombre vienne toujours à augmenter, laissent faire, leur matériel de chemin de fer sera peu à peu drainé vers le théâtre de la guerre et leur armement en sera affaibli.

Une seconde différence entre l'expropriation ordinaire et la réquisition du matériel appartenant à un État neutre, c'est que l'objet réquisitionné est destiné à un service public que ce soient des cessionnaires ou l'État lui-même qui agissent, il s'agit de desservir l'intérêt général de toute la communauté politique.

Les moyens de transport organisés par l'État, qu'ils soient concédés ou non, desservent l'intérêt de toute la communauté politique et participent dès lors du caractère de l'intérêt public. Les deux États, l'un en faisant la guerre, l'autre en sauvegardant ses intérêts pacifiques, agissent dans l'intérêt de leur État et dans l'exercice de leur souveraineté pour le bien de leurs populations. Le matériel de transport public est la propriété commune des nationaux affectés à l'utilité de tous et à la prospérité générale.

Il y a collision entre les intérêts du belligérant et ceux du

neutre pacifique. On ne voit pas pourquoi l'un de ses intérêts cèderait le pas à l'autre.

Enfin une dernière différence très considérable consiste en ce que le tort causé à une personne privée peut être réparé par une juste indemnité. Le mal produit par la confiscation du matériel de transport public est incalculable et irréparable.

Les voies ferrées et les voies fluviales constituent le système vasculaire qui transporte le sang vivifiant à travers le corps entier. Elles sont l'outillage économique du peuple, les moteurs et les instruments de travail appartenant en commun à l'industrie, au commerce et au travail. La vie économique des États neutres peut être gravement menacée par le manque subit de matériel de transport. La production se ralentira, s'arrêtera, les ouvriers chômeront, bien des fortunes seront compromises, beaucoup d'existences menacées ou brisées. Comment réparer tout le mal qui ne semble pas être un mal absolument nécessaire, inévitable, puisque la quantité de matériel nécessaire peut être prévue et accumulée à temps. Juristes et économistes seront donc d'accord pour accepter l'exception. C'est aux hommes d'État à la décider.

Si le matériel des neutres reste à la disposition de ces États, il pourra servir aux intérêts économiques des États belligérants surtout dans les zones frontières et y remplacer en partie le matériel réquisitionné pour les services de la guerre. Il amoindrira la pénurie du matériel dans les contrées

industrielles et commerciales et y diminuera les effets désastreux de la guerre.

On objectera que les nécessités de la guerre s'opposent à l'adoption de l'amendement, qu'en certains moments le chef d'un détachement militaire ne doit être gêné par aucune considération de ce genre. Le principe des droits découlant de la nécessité peut être accepté. Il est légitime qu'en face de la patrie menacée, les autres intérêts s'effacent. Il y a là encore une application de la règle que l'intérêt privé doit céder avant l'intérêt général. Mais ici, il s'agit d'ordinaire d'une question de fait. Si l'amendement est accepté, il y aura assez de matériel de transport. Toutes les industries augmentent leurs frais généraux pour remplir les devoirs sociaux modernes. Pourquoi dans un aussi haut intérêt de justice et de paix internationale les budgets de la guerre ne feraient-ils pas de même ? C'est pour les belligérants une simple question de frais généraux de leur industrie.

En vue de l'éventualité du rejet de l'amendement proposé, la délégation du Luxembourg croit devoir prendre la liberté de présenter des propositions subsidiaires.

En pratique, le moment le plus dangereux pour le matériel de transport des Etats neutres, c'est bien la mobilisation lors de l'ouverture des hostilités. Dans la guerre maritime on accorde aux bâtiments de commerce du pays ennemi, se trouvant à la déclaration de la guerre dans les ports des belligérants, un délai de faveur pour faire le déchargement et quitter le port. En 1870 la France a accordé trente jours, l'Allemagne six semaines aux navires appartenant à la

marine ennemie. La question de principe est pendante devant une autre sous-commission. Dès lors un délai de faveur analogue pour que le matériel de transport public, appartenant à des États neutres, puisse être ramené dans son pays d'origine, semble absolument légitime. Il peut parfois y avoir des difficultés pratiques en quelques endroits, pour faire rentrer le matériel, mais, en thèse générale, vu l'immense étendue de certaines frontières et la diversité des voies ferrées et fluviales, la clause si légitime en principe rendra des services réels.

En tout cas il faudra réduire au minimum, vis-à-vis de l'État neutre, le droit de réquisition, qui ne sera permis qu'en cas d'impérieuse nécessité. La durée de son utilisation ne pourra excéder les besoins militaires urgents et le matériel sera retourné dans le plus bref délai à son pays d'origine. Ce dernier point a déjà été adopté en 1899 sur une proposition de la Belgique et du Luxembourg (1). Un décret d'expropriation n'a lieu que sous la responsabilité ministérielle. En temps de guerre les pouvoirs du ministre sont délégués à une foule d'agents, parfois d'un degré hiérarchique peu élevé. On agit vite sous l'inspiration du moment. Il faut donc des garanties spéciales à créer par la Conférence. Des prescriptions émanant d'elle sont nécessaires, dans l'intérêt des petits États dont l'action défensive souvent tar-

1. Art. 54. — Le matériel des chemins de fer provenant d'États neutres, qu'il appartienne à ces États ou à des sociétés ou personnes privées, leur sera renvoyé aussitôt que possible. *Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*. Renault, *op. cit.*, p. 36.

dive n'est pas assez puissante pour défendre efficacement les intérêts de ses nationaux.

Pour ce même motif, il convient de dire expressément que toutes les fois que du matériel de transport public, appartenant à un État neutre ou à ses concessionnaires, est retenu par un État belligérant, le matériel de ce dernier se trouvant sur le territoire neutre pourra y être également retenu jusqu'à due compensation. Ce sera un emprunt forcé mutuel pour essayer de rétablir l'équilibre rompu.

Cette disposition n'est pas seulement de tous points équitable, mais elle est encore légitime et justifiée en droit. Le belligérant invoque la force majeure et la raison d'État qui le forcent à en agir ainsi pour la protection de ses intérêts les plus chers. L'État neutre, dont l'industrie, le commerce, le travail sont gravement menacés, n'aurait-il pas le droit de défendre ces mêmes intérêts tout aussi graves par les mêmes moyens? N'y a-t-il pas pour lui aussi cas de force majeure et raison d'état à invoquer? Ne se trouve-t-il pas en cas de légitime défense et dès lors autorisé à user de ce droit de rétention jusqu'à due compensation? Une pareille mesure ne risque-t-elle pas d'être considérée comme un acte peu amical? Ici encore les grands États réussiront plus facilement à se rendre justice. C'est dans l'intérêt des petits et des faibles que la disposition devra être sanctionnée.

N'oublions pas que les amendements du Luxembourg ne visent pas la spéculation commerciale à l'occasion de la guerre, mais la conservation de la protection des relations déjà existantes. Il ne s'agit que de sauvegarder les positions

acquises en temps de paix. Cet enchevêtrement des intérêts économiques par delà les frontières, cette interdépendance du commerce, de l'industrie et du travail des divers peuples est le plus sûr garant de l'esprit pacifique des peuples.

Dès lors, le maintien de ces relations internationales est digne d'une protection toute spéciale.

Nous sommes heureux d'adopter les propositions française et allemande qui amélioreront de beaucoup la situation des neutres. Mais des lacunes existeront toujours dans la déclaration et la réglementation détaillée de leurs droits et de leurs devoirs. Les difficultés surgissant en fait sur le théâtre de la guerre, et autour de celui-ci par la collision des intérêts, ne pourront être résolues par les agents militaires et civils que dans un esprit détaché et impartial par le respect des droits d'autrui et le vif sentiment de la solidarité des intérêts qui lient tous les peuples et qui inspirent les actes de la Conférence. En temps de guerre les nombreux agents de l'État belligérant voient augmenter leurs pouvoirs d'une façon parfois effrayante. Impossible d'ordinaire de référer au préalable un Gouvernement qui est difficilement accessible en ces temps de troubles, et dont la prudence, le calme et l'expérience font alors défaut pour la protection d'intérêts très considérables.

Ne conviendrait-il pas dès lors de condenser dans quelques lignes les principes qui doivent guider les délégués du pouvoir central et de proclamer, par exemple, que le maintien des relations commerciales et industrielles est placé sous la

protection et la sauvegarde particulière des autorités civiles et militaires ?

Une pareille recommandation inscrite dans le catéchisme militaire, rappellerait un peu à ceux que leur ardeur légitime menacerait d'entraîner, les droits si respectables du prochain. Le fonctionnaire civil y verrait une précision de son mandat auquel il serait parfois heureux de pouvoir alors se conformer. Les particuliers trouveraient dans un pareil texte une sauvegarde à invoquer dans un moment d'insécurité.

Par le code des lois de la guerre, la Conférence a déjà imposé sa volonté sur les champs de bataille. Mais autour du théâtre de la guerre beaucoup d'intérêts pacifiques, éminemment respectables, sont également sacrifiés. Certains intérêts qui se trouvent sous la menace y peuvent cependant être efficacement protégés. En fortifiant les droits des neutres, la Conférence réussira à resserrer sur le terrain économique et à circonscrire plus étroitement le champ clos où l'on se battra. Ce sera encore un des moyens les plus efficaces de diminuer les maux de la guerre et de remplir le mandat dont la haute confiance des peuples nous a honorés. »

Le principe posé par le premier alinéa de l'amendement subsidiaire luxembourgeois ne rencontra aucune objection. Par contre, des thèses absolument contraires se firent jour au cours de la discussion du reste de l'amendement.

Fallait-il, comme le proposait tout d'abord la Délégation du Luxembourg, refuser aux belligérants le droit de réquisitionner le matériel de chemins de fer appartenant à des

neutres? Oui, répondait M. Van der Heuvel au nom de la Délégation de Belgique.

Pourquoi, au contraire, disait M. le général de Gündell (Allemagne), revenir sur une question solutionnée par la conférence de 1899? Des termes mêmes de l'article 54 (1), ne peut on pas conclure « qu'il peut y avoir des cas de force majeure où un chef militaire ne peut se passer du droit d'employer tout le matériel de transport qu'il trouve sur place, sans faire distinction à qui il appartient? » Cette opinion rallia la majorité des suffrages au sein de la Commission. Donc, droit pour les belligérants de réquisitionner et d'utiliser le matériel de chemins de fer appartenant à des neutres. Ceux-ci étaient cependant en droit d'attendre une indemnité en raison du préjudice subi. Les indemnités purement et simplement après la guerre, pour l'usage fait de leur matériel, paraissaient suffisantes aux Délégations allemande et austro-hongroise, tandis que les Délégations luxembourgeoise et française leur reconnaissaient, en outre, le droit de retenir en due compensation, du matériel de transport appartenant à un belligérant (2).

1. V. *supra*, p. 50.

A la conférence de 1899, M. Bernaerd, premier délégué de Belgique, avait proposé « la restitution immédiate de ce matériel avec l'interdiction de l'employer pour les besoins de la guerre ». Comme on a pu s'en rendre compte par l'article 54, la Conférence a l'obligation de le renvoyer « aussitôt que possible ».

2. Ce dernier point de vue provoqua même l'amendement suivant rédigé par la Délégation de Serbie :

« L'état neutre est tenu toutefois d'exercer cette retenue du matériel de transport en même temps et dans la même mesure envers toutes les parties belligérantes. »

La question du délai fixé pour le renvoi du matériel neutre ne fut pas prise en considération à cause des nombreuses difficultés pratiques susceptibles d'empêcher le respect d'une semblable disposition.

Il était difficile de concilier des thèses si différentes; le Comité fut chargé de trouver une solution intermédiaire.

M. Van der Heuvel, on l'a vu, était opposé au droit de réquisition des biens meubles neutres; mais pourquoi si on l'admet, faire dans l'article 71 une exception en faveur du chargement des bateaux? Ce chargement, en effet, s'il était sur un quai, pourrait être saisi par le belligérant; on ne voit pas, ajoutait-il, la raison qui peut motiver une pareille exception.

Après quelques observations présentées par M. le lieutenant-colonel Van Oordt, touchant l'expression « petit cabotage », la question est renvoyée au Comité d'examen.

Le principe posé par l'article 72 relatif à l'indemnisation pour la destruction ou la détérioration des biens meubles neutres est adopté sans discussion.

Soumis à l'étude du comité d'examen le chapitre III de la proposition allemande vint en discussion devant la deuxième commission sous la forme du projet ci-dessous présenté par M. le colonel Borel.

CHAPITRE III

De la propriété des neutres

ART. 66. — Aucune contribution de guerre ne pourra être levée sur des neutres.

Par contribution de guerre, on entend toutes les contributions levées expressément dans un but de guerre.

Ne sont pas considérés comme contributions de guerre les impôts, droits et péages existants ou les contributions spécialement imposées, par une des parties belligérantes, dans le territoire ennemi occupé par elle, pour les besoins de l'administration de ce territoire.

ART. 67. — Il est interdit de détruire, de détériorer ou de saisir la propriété des neutres, à moins que les exigences de la guerre n'en imposent impérieusement la nécessité. En cas de destruction ou de détérioration, la partie belligérante n'est tenue à indemnité, dans son propre pays comme en pays ennemi, que si les ressortissants d'un autre pays neutre ou les propres nationaux sont mis également au bénéfice d'une indemnité et que la réciprocité soit garantie.

ART. 68. — Les parties belligérantes accorderont pour l'utilisation d'immeubles appartenant à des neutres en pays ennemi la même indemnité que dans leur propre pays, pour autant que la réciprocité est garantie dans l'État neutre. Toutefois, cette indemnité ne pourra être en aucun cas supérieure à celle que prévoit en pays ennemi, pour le cas de guerre, la législation de ce pays.

ART. 69. — Les biens meubles appartenant à un neutre sur le territoire d'une partie belligérante ne pourront être expropriés ou utilisés par elle, dans un but militaire, que contre indemnité payée au comptant et en espèces.

ART. 70. — Le matériel de chemins de fer appartenant à des États neutres ou à des sociétés ou personnes privées, et reconnaissable comme tel ne pourra être réquisitionné et utilisé par un belligérant que dans le cas et la mesure où

l'exige une impérieuse nécessité. Il sera renvoyé aussitôt que possible dans son pays d'origine.

L'État neutre pourra de même, en cas de nécessité, retenir et utiliser, jusqu'à due concurrence, le matériel de l'État belligérant qui se trouve sur son territoire.

Une indemnité sera payée de part et d'autre, en proportion du matériel utilisé et de la durée de l'utilisation.

ART. 71. — Les bateaux neutres et leur chargement peuvent être expropriés ou utilisés par une partie belligérante, s'ils servent à la navigation fluviale dans son territoire ou dans le territoire ennemi. Sont exceptés les bateaux faisant régulièrement un service maritime.

En cas d'expropriation, l'indemnité équivaldra à la valeur intégrale du bateau ou du chargement, majorée de 10 0/0. Ces indemnités seront payées au comptant et en espèces.

ART. 72. — Lorsque des biens meubles appartenant à des neutres et utilisés en application des articles 69 à 71 auront subi, par le fait exclusif de leur emploi dans un but de guerre, une détérioration dépassant l'usure ordinaire, la partie belligérante paiera pour cette détérioration une indemnité spéciale en sus de celle qui est due pour l'utilisation.

L'indemnité pour les biens détruits dans les mêmes conditions sera au total celle qui eût été payée pour l'expropriation de ces biens.

Le projet du comité allait faire renaître les discussions qui s'étaient élevées au sujet du traitement de faveur que tendait à accorder aux neutres la délégation allemande.

Opposée, comme on l'a vu, à un semblable principe, la

délégation française présenta comme transaction la proposition suivante :

Remplacer le chapitre III du projet du comité par le suivant :

CHAPITRE III

De la propriété des neutres

ART. 66. — La propriété des neutres sera traitée par chaque belligérant :

1° Sur son territoire, comme la propriété privée de ses nationaux ;

2° Sur le territoire ennemi, comme la propriété privée des ressortissants de l'État ennemi.

ART. 67. — Comme l'article 70 du projet du comité.

ART. 68. — Les bateaux neutres et leur chargement peuvent être réquisitionnés et utilisés dans les mêmes conditions que le matériel de chemins de fer.

ART. 69. — Les indemnités à payer aux neutres pour destructions, réquisitions, détériorations ou utilisations, seront, autant que possible, payées au comptant ; sinon, les sommes dues seront constatées sur des reçus et leur paiement sera effectué le plus tôt possible.

Les délégations des Pays-Bas, de Roumanie et d'Angleterre se rallièrent à la proposition française que l'Allemagne déclara encore ne pouvoir accepter. Il ne pouvait en être autrement et une conduite différente eût été peu logique. Ce pays possède en effet environ une vingtaine de traités passés

avec divers États et stipulant que les ressortissants des deux parties contractantes sont exempts sur le territoire de l'autre partie, de tous impôts, emprunts forcés, réquisitions et prestations militaires de tout genre qui seraient imposées en cas de guerre ou par suite de circonstances extraordinaires.

L'amendement français, dit M. Bourgeois, avait uniquement pour but de réunir l'unanimité, il ne présente donc plus aucun intérêt ; en conséquence il est retiré.

On procède alors au vote. Trente-trois États y prennent part.

L'article 66 du projet du Comité est repoussé par 13 voix contre 11 et 10 abstentions (1). M. le Président déclare que dans ces conditions il est inutile de mettre aux voix les articles suivants et l'on passe à l'article 70 déjà reproduit qui est déclaré adopté.

L'article 71 donne lieu à des réserves de la part des délégations de Grande-Bretagne, de Russie, de France, du Japon, d'Autriche-Hongrie, de Turquie et de Chine.

Acte est également donné des réserves faites par les délégations de France, de Russie, de Grande-Bretagne, du Japon, de Turquie et de Chine au sujet de l'article 72.

1. *Ont voté pour* : Allemagne, États-Unis d'Amérique, Autriche-Hongrie, Cuba, Danemark, Equateur, Grèce, Italie, Luxembourg, Norvège, Suisse.

Ont voté contre : États-Unis du Brésil, Chine, France, Grande-Bretagne, Haïti, Japon, Monténégro, Pays-Bas, Perse, Roumanie, Serbie, Uruguay.

Se sont abstenus : Belgique, Bulgarie, République Dominicaine, Espagne, États-Unis Mexicains, Panama, Paraguay, Siam, Suède, Turquie.

Les textes adoptés par la commission furent soumis à la Conférence qui pratiqua de nouveaux « abatages ». Quatre articles seulement furent définitivement acceptés : ce sont les articles 16, 17, 18 et 19 qui forment les chapitres III et IV de la convention concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre.

Ils sont ainsi conçus :

ART. 16. — Sont considérés comme neutres les nationaux d'un État qui ne prend pas part à la guerre.

ART. 17. — Un neutre ne peut se prévaloir de sa neutralité :

a) S'il commet des actes hostiles contre un belligérant ;

b) S'il commet des actes en faveur d'un belligérant, notamment s'il prend volontairement du service dans les rangs de la force armée de l'une des parties.

En pareil cas, le neutre ne sera pas traité plus rigoureusement par le belligérant contre lequel il s'est départi de la neutralité que ne pourrait l'être, à raison du même fait, un national de l'autre État belligérant.

ART. 18. — Ne seront pas considérés comme actes ennemis en faveur d'un des belligérants dans le sens de l'article 17, lettre b :

a) Les fournitures faites ou les emprunts consentis à l'un des belligérants, pourvu que le fournisseur ou le prêteur n'habite ni le territoire de l'autre partie, ni le territoire occupé par elle, et que les fournitures ne proviennent pas de ces territoires ;

b) Les services rendus en matière de police et d'administration civile.

CHAPITRE IV

Du matériel des chemins de fer

ART. 19. — Le matériel des chemins de fer provenant du territoire de puissances neutres, qu'il appartienne à ces puissances ou à des sociétés ou personnes privées, et reconnaissable comme tel, ne pourra être réquisitionné et utilisé par un belligérant que dans le cas et la mesure où l'exige une inférieure nécessité. Il sera renvoyé aussitôt que possible dans le pays d'origine.

La puissance neutre pourra de même, en cas de nécessité, retenir et utiliser, jusqu'à due concurrence, le matériel provenant du territoire de la puissance belligérante.

Une indemnité sera payée de part et d'autre, en proportion du matériel utilisé et de la durée de l'utilisation.

En outre la conférence adopta les deux vœux suivants que lui avait soumis la commission :

1° La Conférence émet le vœu qu'en cas de guerre, les autorités compétentes, civiles et militaires, se fassent un devoir tout spécial d'assurer et de protéger le maintien des rapports pacifiques et notamment des relations commerciales et industrielles entre les populations des États belligérants et les pays neutres;

2° La Conférence émet le vœu que les puissances règlent, par des conventions particulières, la situation au point de vue des charges militaires des étrangers établis sur leurs territoires.

CHAPITRE III

RAISONS QU'AVAIT L'ALLEMAGNE A PROPOSER CETTE ÉTUDE. RÉSULTATS OBTENUS

L'étude de la condition des personnes neutres sur le territoire des belligérants, n'était pas, on le sait, comprise dans le programme de 1907, et fut proposée par la délégation allemande. Avant de porter un jugement sur l'œuvre de la Conférence dans la question qui nous occupe, on peut se demander quels sont les motifs qui ont poussé l'Allemagne à attirer l'attention sur ce point particulier.

Il ne nous paraît pas téméraire d'affirmer qu'en dehors des raisons d'ordre général données dès la cinquième séance de la deuxième sous-commission par M. le baron Marschall de Bieberstein, il y eut des considérations plus spécialement déterminantes.

En premier lieu, l'Allemagne eût été désireuse de voir consacrer par la codification internationale les dispositions contenues dans les nombreux traités qu'elle a passés avec divers États, dans le but d'assurer à ses nationaux une situation particulièrement favorable.

D'autre part, l'accroissement considérable de la popula-

tion allemande oblige un très grand nombre d'habitants à émigrer. De véritables colonies quittent chaque année la mère patrie pour aller chercher une vie plus facile à l'étranger. Dès lors, il est logique de penser que la délégation allemande a voulu se préoccuper du sort réservé, en cas de guerre, à ces émigrants. Le but poursuivi apparaîtra plus nettement encore, si l'on ajoute que l'élément allemand est très considérable dans des pays comme la Norvège, qui astreint au service militaire des étrangers domiciliés sur son territoire.

L'Allemagne, on a pu s'en convaincre, ne vit pas triompher ses désirs, et l'on peut dire que l'échec de la question des neutres sur le territoire des belligérants fut un échec allemand.

Car la Conférence a échoué, et certains délégués ont été les premiers à reconnaître que la tâche proposée n'a pas été remplie. Les questions importantes furent laissées dans l'ombre, et de la discussion n'est sorti que ce que notre professeur M. Renault appelle dans son cours sur les deux Conférences de la Paix, le résidu de la proposition allemande.

Doit-on pour cela jeter la pierre aux délégués de 1907 ? Loin de là, car à bien examiner le problème posé on peut se rendre compte de la difficulté qu'il y avait à en trouver la solution.

Est-ce à dire également que l'on s'est heurté à un parti pris ? Non. Toutes les Puissances en effet sentaient le besoin d'une discussion sur la matière, et les inconvénients que pouvait susciter en temps de guerre l'inexactitude où l'on se

trouvait, étaient trop apparents pour que le désir d'une réglementation précise ne s'imposât pas.

Mais certains États, favorables en principe aux neutres, ne voulaient pas être liés par la codification internationale et reconnaissaient seulement à leur législation intérieure le droit de fixer la limite des revendications.

D'autres, suivant qu'ils étaient pays d'émigration ou pays d'immigration adoptaient telle ou telle attitude et de ces intérêts nettement opposés naquirent des divergences irréductibles qui rendirent impossible une entente parfaite sur la matière.

Enfin ne doit-on pas penser que la question soumise à la Conférence était trop neuve pour faire l'objet d'un accord international? N'étant pas comprise dans le programme, la condition des personnes neutres en territoire belligérant n'avait pu être étudiée avant la réunion de la Conférence par les délégués des différents États. Il nous paraît donc possible d'affirmer que si la Conférence n'a pu mener à bien la tâche qu'elle avait entreprise, si la solution du problème, fort délicat d'ailleurs, fut incomplètement trouvée, cela tient peut-être à ce que le temps manqua pour en bien peser les données.

Le danger d'agir trop hâtivement en pareil cas n'a pas échappé à l'attention des membres de la Conférence ainsi qu'en témoigne la recommandation contenue dans l'acte final.

Enfin la Conférence recommande aux Puissances la réunion d'une troisième Conférence de la Paix qui pourrait avoir

lieu, dans une période analogue à celle qui s'est écoulée depuis la précédente Conférence, à une date à fixer d'un commun accord entre les Puissances, et elle appelle leur attention sur la nécessité de préparer les travaux de cette troisième Conférence assez longtemps à l'avance pour que ses délibérations se poursuivent avec l'autorité et la rapidité indispensable.

Pour atteindre à ce but, la Conférence estime qu'il serait très désirable que, environ deux ans avant l'époque probable de la réunion, un comité préparatoire fût chargé par les gouvernements de recueillir les diverses propositions à soumettre à la Conférence, de rechercher les matières susceptibles d'un prochain règlement international, et de préparer un programme que les gouvernements arrêteraient assez tôt pour qu'il pût être sérieusement étudié dans chaque pays...

CHAPITRE IV

EXAMEN CRITIQUE

Nous nous proposons dans cette quatrième partie, de rechercher le bien-fondé des dispositions adoptées par la deuxième Conférence, et d'indiquer, pour les parties laissées dans l'ombre, les solutions qui à notre avis eussent dû prévaloir. Nous nous appuierons toutes les fois qu'il nous sera possible sur le droit coutumier en vigueur et lorsqu'il nous fera défaut nous essayerons de trancher la question au moyen des principes directeurs du droit international.

En conséquence nous reprendrons séparément les trois parties de la proposition allemande, savoir :

- 1° Définition de la personne neutre ;
- 2° Des services rendus par les personnes neutres ;
- 3° De la propriété des personnes neutres.

SECTION PREMIÈRE

Définition de la personne neutre

Aucune discussion ne pouvait s'élever au sujet de l'article 61, et les nombreux auteurs qui ont essayé de donner une définition de la neutralité, s'ils ont employé des formules différentes, ont presque tous été d'accord pour reconnaître

que la neutralité implique la non-participation à la guerre.

Cependant, considéré par certains auteurs comme étant toute la neutralité, ce devoir d'abstention est jugé par d'autres comme moins essentiel que celui d'impartialité. Pour ceux-ci en effet la neutralité impliquerait le devoir de ne point favoriser ou défavoriser l'un des belligérants au détriment ou au profit de l'autre.

La vérité paraît à une troisième catégorie devoir résulter de la réunion de ces deux devoirs. Il ne serait donc pas suffisant qu'un neutre ne prenne point part à la guerre, il faudrait en outre qu'il ne commette aucun acte susceptible de favoriser un belligérant ou de lui porter un préjudice.

Avec les articles 61 et 62 la proposition allemande se range, et à notre avis avec raison, à cette dernière façon de voir. Du reste en pratique l'on ne conçoit pas très bien comment on peut violer l'un de ces devoirs sans du même coup violer l'autre.

Ainsi donc un neutre doit s'abstenir de toute immixtion dans les hostilités. Les combattants, dit M. le professeur Pillet, sont dans un champ clos l'un en face de l'autre et abandonnés à leurs propres forces. C'est un devoir strict pour les neutres, spectateurs de la lutte, de ne rien faire qui puisse profiter ou nuire à l'un ou l'autre d'entre eux (1).

En conséquence si un sujet neutre prend du service dans l'armée d'un belligérant, il perdra le droit à la protection

1. Pillet. *Le Droit de la guerre*. T. II, p. 265

que lui assurerait son titre de neutre et il sera traité par l'autre partie comme un ennemi ; il sera assimilé aux soldats du pays dont il a épousé la cause. De cette assimilation résultera logiquement pour lui le droit d'être traité par l'adversaire de la même manière que les combattants réguliers. Cette observation nous amène à considérer comme très heureuse la disposition inspirée par la délégation suisse : « En pareil cas, le neutre ne sera pas traité plus rigoureusement par le belligérant contre lequel il s'est départi de la neutralité que ne pourrait l'être à raison du même fait, un national de l'autre État belligérant. »

Il est incontestable que les États neutres peuvent dans un but purement commercial être les pourvoyeurs ou les prêteurs d'un belligérant. *A fortiori* on doit admettre la validité de fournitures faites ou emprunts consentis par des personnes neutres à une Puissance en guerre pourvu toujours que ces opérations soient faites *animo commercandi* et non *animo adjuvandi*. Le commerce des individus neutres ne doit en effet subir aucune atteinte du fait même de la guerre et leurs intérêts ne doivent être lésés en rien par la lutte de deux États auxquels nul bien ne les unit. Et il n'y a pas lieu de distinguer entre les fournitures et les emprunts ; l'argent en effet est une marchandise comme une autre et l'on ne voit pas pourquoi l'on empêcherait les neutres de le faire fructifier comme ils l'entendent.

Comme conséquence de ces observations on devra considérer comme interdit aux neutres — États ou sujets — le trafic d'armes et de munitions de guerre, car sa raison d'être est

« d'augmenter la résistance du belligérant ou de lui faciliter la continuation des hostilités » (1).

A cette prohibition on doit en ajouter une autre prévue par l'article 63 de la proposition allemande, et relative au cas où les fournitures ou emprunts proviendraient de l'État belligérant habité par le pourvoyeur ou le prêteur neutre. Nous croyons utile pour la clarté de la discussion de prendre un exemple: deux États A et B sont en guerre; un neutre C est domicilié sur le territoire de A. Il ne pourra par application de la règle posée par le projet allemand (2^e alinéa de l'article 18, adopté) faire des fournitures à B ni souscrire à un emprunt émis par lui. La raison d'une semblable interdiction s'aperçoit aisément. C'est très vraisemblablement par intérêt que le neutre C vient résider sur le territoire A; il jouit de tous les avantages qu'il peut y rencontrer, soit pour fabriquer ses produits, soit pour gagner son argent. L'autoriser à aider le belligérant B, ce serait permettre d'une façon indirecte à une partie de la fortune nationale de A de passer chez l'ennemi.

Au contraire, un belligérant ne pourrait contester à un neutre le droit de rendre des services en matière de police ou d'administration civile à l'État sur le territoire duquel il habite. Toute guerre, en effet, provoque un bouleversement profond au sein d'un pays; les services sont alors très souvent désorganisés. A ce moment, le gouvernement doit porter toute son attention et tous ses efforts du côté de l'en-

1. Voir Kleen, *Lois et Usages de la Neutralité*, t. I, p. 241. Paris, 1898.

nemi ; les forces vives de la nation sont concentrées sur le point où la lutte s'engage. C'est l'heure choisie par tous les perturbateurs, les fauteurs de désordres pour compromettre la sécurité intérieure. Les neutres qui, en temps de paix, ont partagé les bienfaits d'un séjour paisible doivent, puisqu'ils ne sont pas appelés sous les armes, aider à la police et au bon fonctionnement des services publics ; c'est en quelque sorte le prix de la protection dont ils ont bénéficié jusque-là. On pourrait, au besoin, les obliger à rendre ces services, mais il faut penser qu'à défaut de reconnaissance envers le pays qui leur a donné l'hospitalité, leur intérêt les pousserait à ne pas se soustraire à ce devoir, ils ne peuvent, en effet, que gagner au rétablissement de l'ordre.

Nous en avons fini avec la première partie du projet allemand. Les règles qu'elle contenait étaient en harmonie avec la pratique internationale et c'est ce qui explique l'approbation unanime qu'elle a obtenue .

SECTION II

Des services rendus par les personnes neutres

Nous avons dit qu'un belligérant peut astreindre à un service de police et d'administration civile le neutre qui habite sur son territoire. Cette mise en demeure peut résulter soit d'un décret, soit d'un règlement, soit d'une ordonnance ou de tout autre acte légal ou réglementaire analogue, mais ceux-ci seraient insuffisants pour forcer le neutre à faire

partie de l'armée. C'est seulement en vertu de sa souveraineté qu'un État peut exiger le service militaire, et le droit à l'exercice de cette souveraineté ne doit lui être reconnu qu'autant qu'il s'agit de ses nationaux. Nous considérons par conséquent comme injuste la soumission au service militaire des étrangers domiciliés dans certains pays, et qui résulte de règles particulières à la législation norvégienne par exemple. Autoriser une pareille pratique c'est laisser les sujets d'un État livrés à l'arbitraire législatif du lieu où ils habitent (1).

La presque totalité des Puissances refuse aux belligérants le droit d'incorporer les neutres. Mais de ce qu'un belligérant peut requérir les personnes neutres de lui rendre des services de guerre, doit-on en conclure qu'il en puisse accepter ceux que librement lui offrent ces mêmes individus. Non, et l'on ne comprend pas pour quelle raison il refuserait une aide qui à un moment donné peut lui être très utile.

Personne ne contestera non plus qu'un État neutre puisse par sa législation particulière, menacer ses sujets de la perte de leur nationalité, édicter des peines spéciales au cas où ils prendraient sans son consentement du service dans les rangs de l'armée d'un autre pays (2); mais il faut reconnaître

1. V. Bustamonte-y Sirven (Antonio S, de.) « La seconde Conférence de la Paix réunie à La Haye en 1907 », traduit de l'espagnol par Georges Scelle. Paris, 1909, p. 433.

2. L'article 4 du Foreign Enlistment Act interdit aux sujets britanniques d'accepter ou de consentir à accepter sans permission de Sa Majesté, dans ses domaines ou hors de ses domaines, aucune commission ou

qu'il ne peut être obligé d'exercer une surveillance particulière à ce sujet.

Du reste au point de vue pratique on ne se rend pas très bien compte de la nécessité qu'il y aurait à faire de cette interdiction une stipulation du domaine du droit international. En effet le sujet neutre qui, en l'état actuel des choses accepte toutes les conséquences de l'acte qu'il commet, n'hésitera pas davantage à méconnaître un principe parce qu'il aura été adopté par les délégués des diverses Puissances réunis en conférence. De plus cette interdiction serait dépourvue de sanction réelle ; comment en effet un État neutre pourra-t-il surveiller les nationaux qui se trouvent non pas sur son territoire mais à l'étranger ?

Bref, nous répéterons avec M. Bourgeois qui a excellemment résumé la théorie à laquelle nous nous rallions : on ne peut imposer aux neutres que des obligations de ne pas faire, mais non pas des obligations de faire.

Si le belligérant ne peut, comme nous venons de le voir,

aucun engagement dans le service militaire ou naval d'un État étranger qui se trouve en guerre avec un autre État étranger en paix avec Sa Majesté. (Déclaration de S. E. lord Reay ; 5^e séance, 2^e sous-commission, 26 juillet 1907.)

Perd la qualité de Français, tout sujet qui, sans autorisation du gouvernement prend du service dans les rangs d'une armée étrangère.

Un national ou un ressortissant des États-Unis qui se rend à l'étranger avec l'intention d'entrer au service militaire d'un belligérant ou qui persuade à un autre de le faire, se rend coupable d'un délit pour lequel il est exposé à une amende de \$ 1.000 et à une détention en prison pendant trois ans. (Déclaration de M. le général Davis au nom de la délégation des États-Unis, 5^e séance, 2^e sous-commission, 25 juillet 1907.)

obliger les neutres à s'enrôler dans ses armées, il peut par contre, exiger de lui certains services ; nous voulons parler des réquisitions.

Il faut bien reconnaître que les réquisitions sont en contradiction avec le principe unanimement adopté de l'inviolabilité de la liberté et de la propriété individuelles, contradiction qui motive dans une certaine mesure les attaques dont elles ont été l'objet. M. Colmet de Santerre, entre autres, s'exprime ainsi dans une conférence faite le 8 janvier 1871 : « Je prétends que ces pratiques (les réquisitions) ne peuvent pas s'appuyer sur les véritables principes du droit des gens parce qu'elles sont illégitimes et parce qu'elles sont dangereuses. Elles sont illégitimes parce que la guerre ne se fait pas d'État à particulier. La guerre se fait d'État à État, c'est une relation de nation à nation ; la nation qui fait la guerre doit respecter la propriété privée comme elle doit respecter la vie des particuliers non combattants. Je dis en outre que si cette règle était véritablement une règle de droit des gens, elle serait essentiellement dangereuse et qu'il est de notre devoir de la combattre (1) »...

MM. Funck, Brentano et A. Sorel combattent eux aussi les réquisitions (2).

Évidemment, en droit strict, ces objections ont leur valeur mais le droit de réquisition se justifie tout de même. Il se fonde sur cette idée que l'intérêt général doit l'emporter sur

1. Colmet de Santerre. *Revue des Cours littéraires de la France et de l'étranger*, 7^e année, 1870-1871, p. 786.

2. Funck-Brentano et A. Sorel. *Précis du Droit des gens*, p. 281.

l'intérêt particulier (1) et bien que cela paraisse contraire à toute idée de justice, la force doit primer le droit lorsque cela est nécessaire pour défendre l'autonomie, la sécurité, l'honneur, l'indépendance d'un État (2).

Comment pourvoir aux besoins d'une armée en campagne ? Il peut arriver que les convois chargés d'apporter les vivres nécessaires, aient été attaqués et pris, qu'ils ne puissent ainsi rejoindre les troupes. Il appartient, dès lors, aux chefs dont le premier des devoirs est d'assurer l'alimentation de leurs soldats, de demander au pays qu'ils traversent les approvisionnements qui leur font défaut.

De plus en plus, la nécessité justifie l'emploi des réquisitions. « Le service obligatoire en substituant d'énormes masses aux effectifs restreints d'autrefois, les chemins de fer en précipitant l'ouverture des hostilités et en amenant des concentrations rapides sur des points imprévus, rendent insuffisants les approvisionnements et les magasins préparés à l'avance. D'un autre côté, on ne peut, sans surcharger les hommes, sans ralentir les mouvements et encombrer les routes, porter ou traîner avec soi une grande quantité de vivres. Par suite, dès l'ouverture de la campagne, les réquisitions deviendront forcément le principal mode d'alimentation (3). »

1. V. Pillet, *Le Droit de la guerre*, t. II, p. 42.

2. V. Pont. *Les réquisitions militaires en temps de guerre*. Paris, 1905, p. 21 et suiv.

Pillet. *Le droit de la guerre* (12^e conférence).

Pillet. *Les lois de la guerre*. Paris, 1898, p. 45 et suiv.

3. Guelle, *Précis des lois de la guerre*, 1884, t. II, p. 180.

Après un combat il y aura lieu de se préoccuper de l'évacuation des blessés ; des voitures pour cela seront indispensables ; le succès d'une opération peut dépendre d'une marche rapide, le salut d'une armée entière peut résulter d'une retraite bien menée. Que dans ces deux cas, un cours d'eau trop profond pour permettre le passage à gué arrête les troupes, et l'on devra admettre que les planches, barques, radeaux, etc., pourront être requis.

Le fondement du droit de réquisition est donc la nécessité, juristes et hommes de guerre le reconnaissent. « Le droit d'une armée à faire appel aux ressources des particuliers pour suppléer à ses besoins, n'est pas, dit M. le baron Reille, de ceux que l'on puisse discuter, car il a été et sera toujours le droit de la nécessité. S'il est souvent de ceux que la morale réprouve, que les lumières les plus répandues de notre siècle tendent à faire tomber en désuétude, que la civilisation doit s'efforcer de proscrire, il n'en est pas moins vrai que toutes les fois que des masses d'hommes armés se trouvent privées des moyens nécessaires à leur subsistance leur premier sentiment sera de les rechercher autour d'elles et aucune force humaine ne sera suffisante à protéger les populations si des règles ne président pas à ces circonstances exceptionnelles (1). »

Injustes peut-être mais nécessaires, les réquisitions doi-

1. Rapport de M. le baron Reille, 1867, cité par Guéllé, *op. cit.*, t. II, p. 182.

vent frapper tous les individus d'une manière égale et nous ne pensons pas qu'il y ait lieu comme le demandait la proposition allemande de distinguer entre les neutres et les autres habitants.

Et tout d'abord, les neutres pourront-ils être soumis aux réquisitions par l'État sur le territoire duquel ils habitent ? Le droit d'un gouvernement de soumettre aux réquisitions ses sujets est absolu, il résulte en effet de l'obligation où est chaque sujet de contribuer au bien de l'État. Les neutres doivent être assimilés, à notre avis, aux nationaux ; ils sont en effet redevables à l'État sur le territoire duquel ils sont venus se fixer de tous les avantages qu'ils ont recueillis du fait de leur résidence. Ce même État a, pendant la paix, fait respecter les biens et les personnes des neutres de la même manière que les biens et les personnes de ses nationaux. Grâce à cette protection leurs intérêts ont pu librement se développer et il nous paraît juste qu'en retour ils doivent comme les autres sujets être soumis à ce que l'on pourrait considérer comme augmentation des charges qu'ils supportent en temps de paix.

En second lieu, pourront-ils être soumis aux réquisitions par le belligérant qui envahit le territoire de l'État sur lequel ils se trouvent ? Il ne nous semble pas possible de distinguer non plus ici, entre les neutres et les autres habitants. Le neutre, déclarait lord Reay à la Conférence, doit être assimilé aux ressortissants du belligérant sur le territoire de celui-ci et aux sujets de la partie adverse en pays occupé... ; il est inadmissible que l'on accorde des privilèges aux

neutres habitant le territoire d'un belligérant pour les refuser aux ressortissants de celui-ci (1).

Le prince de Bismark partageait lui aussi cette façon de voir quand il disait au Reichstag : le citoyen d'un pays qui va s'établir à l'étranger pour y gagner sa vie doit toujours se souvenir que le travail en pays étranger est accompagné de gros risques (2).

Un autre auteur, M. Féraud-Giraud, est également partisan de cette assimilation des neutres aux nationaux du territoire occupé. « L'étranger, écrit-il, qui transporte sa personne et son domicile hors de son pays, fait forcément foi pour les garanties auxquelles il a droit pour sa personne et ses biens, au pays auquel il les confie, et il suit dans une certaine mesure les fortunes de ce pays ; je dis dans une certaine mesure, car étranger aux peuples belligérants, il ne peut s'il ne prend aucune part à la guerre, être considéré comme ennemi à aucun point de vue, puisqu'il ne fait partie d'aucune des deux nations ; mais l'occupant qui trouvera sur les lieux occupés les objets qui lui sont nécessaires, n'aura pas à se préoccuper de la nationalité de celui qui les détient (3). »

Les personnes et la propriété d'individus neutres sont soumis d'après Hall à toutes les mesures exceptionnelles de

1. Conférence de la Paix, 1907, quatrième séance, deuxième commission, 2 septembre 1907.

2. Cité par lord Reay, même séance.

3. Féraud-Giraud, *Occupation militaire. Recours à raison des dommages causés par la guerre*. Paris, 1881, p. 42.

juridiction, à toutes les taxations exceptionnelles et à la saisie pour l'usage de l'État que l'existence des hostilités peut rendre nécessaires, à condition toutefois que les charges imposées aux neutres ne soient pas plus lourdes que celles imposées aux nationaux. De même que les individus neutres en territoire ennemi sont soumis à la juridiction de cet ennemi et sont si intimement liés à lui qu'ils n'en peuvent être séparés pour plusieurs motifs, de même eux et leurs propriétés sont d'une façon générale exposés dans les mêmes limites que les non-combattants ennemis aux conséquences des hostilités. Leur propriété est soumise aux réquisitions et contributions (1).

Pour M. Kleen (2), au contraire, le principe de l'inviolabilité de la propriété privée, ne souffre, au moins pour les biens meubles, aucune exception en ce qui concerne les neutres. Ceux-ci doivent jouir du même droit de sécurité pour leurs personnes et leurs biens sur le territoire des belligérants, que pendant la paix. Encore, faudra-t-il que le neutre requis, puisse, pour éviter d'être assimilé aux nationaux, justifier de sa qualité de neutre. A cet effet, il serait désirable que tout individu neutre se munisse d'un passeport ou d'un certificat d'origine prouvant sa nationalité. Il est permis d'avoir des doutes sur l'efficacité d'une pareille recommandation qui, même si elle était suivie, donnerait lieu

1. V. Hall, *A Treatise of International Law*. Oxford, 1904. p. 36 et suiv.

2. Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, 1900, t. II, p. 58.

à de grandes complications. Pour les motifs déjà invoqués, nous ne pouvons admettre une théorie tendant à accorder un traitement de faveur en matière de réquisitions aux neutres. Du reste, en pratique, il sera très souvent impossible de distinguer entre la propriété neutre et la propriété ennemie, et nous ne pensons pas qu'il soit juste d'imposer à un chef d'armée une règle que les nécessités de la guerre l'obligeront fréquemment à violer. « Voyez-vous, dit M. Féraud-Giraud, un général ennemi ayant besoin de draps et soumis préalablement, avant de les prendre dans les magasins où ils sont déposés, à discuter devant je ne sais quels tribunaux ou quelles commissions, quel est leur véritable propriété? Ces pratiques de la guerre sont inconciliables avec de pareilles dispositions (1). »

Ce sont vraisemblablement toutes ces raisons qui ont amené l'Institut de Droit International à repousser la proposition que lui avait soumis M. Kleen, et semblable à celle que nous avons examinée chez cet auteur. Après en avoir constaté l'échec, M. Dupuis ajoute : « Il est impossible, en effet, d'exiger que le belligérant qui réquisitionne des aliments, s'informe préalablement du propriétaire de ceux-ci ou qu'il s'abstienne de prendre des fourrages, par exemple, parce que ceux-ci seraient la propriété de ressortissants d'un État neutre. Les rigueurs de la guerre s'appliquent en territoire belligérant à la propriété des neutres comme à celles des indigènes (2). »

1. Féraud-Giraud, *op. cit.*, p. 42.

2. Dupuis, *Revue générale de Droit international public*, 1907, p. 392.

La guerre franco-allemande présente à ce sujet les deux exemples suivants :

1^o Une famille anglaise demeurant à La Ferté-Imbault avait hissé sur la maison qu'elle habitait le pavillon anglais. Cet insigne apparent de leur neutralité devait, lui semblait-il, la mettre à l'abri des réquisitions. Son espoir fut déçu et elle ne fut pas mieux traitée que les autres habitants. Lord Granville à qui elle adressa une protestation, répondit qu'en l'espèce les Allemands n'avaient pas outrepassé leurs droits.

2^o Un sujet Anglais, M. Lawrence Smith, avait dans le même but arboré le drapeau anglais sur son habitation. Cela n'empêcha pas du reste les Prussiens de venir loger chez lui, de faire main basse sur toutes les provisions qu'ils trouvèrent et en outre de mettre le feu à la maison dont les habitants ne durent leur salut qu'à une fuite en pleine nuit dans la neige. En réponse à une réclamation qui lui fut également adressée, le ministre des Affaires étrangères d'Angleterre déclara qu'en droit strict il ne pensait pas que M. Lawrence Smith ait le droit de demander une indemnité au gouvernement allemand, mais qu'une réclamation était rendue possible par suite des dommages « causés sans raisons » (1).

La pratique, on le voit, sanctionne les théories déjà énoncées, et en matière de réquisitions la règle doit être : traitement égal pour les neutres et pour les ressortissants du territoire occupé ou envahi.

1. Ces deux cas sont cités par Calvo, *Le Droit international*, t. IV, 4^e édition, Paris, 1888, p. 265.

Il suffirait donc, pour connaître les réquisitions que l'on peut imposer aux neutres, de se reporter aux nombreux ouvrages qui traitent des réquisitions imposées aux belligérants. Mais il nous paraît utile de rappeler ici les principes dont doivent s'inspirer les requérants, car le droit de réquisition ne doit pas être abandonné à leur caprice, et la nécessité qui le justifie en fixe par là même les limites.

Le projet d'une déclaration internationale concernant les lois et coutumes de la guerre, adopté par la Conférence de Bruxelles (juillet-août 1874), contient un article 40 ainsi conçu :

« La propriété privée devant être respectée, l'ennemi ne demandera aux commerçants ou aux habitants que des prestations et services en rapport avec les nécessités de la guerre généralement reconnues, en proportion avec les ressources du pays et qui n'impliquent pas pour les populations l'obligation de prendre part aux opérations de guerre contre leur patrie. »

M. le professeur Pillet (1) critique, et avec raison nous semble-t-il, cette disposition. Nécessités de la guerre... ce sont là des termes bien vagues qui peuvent donner lieu à bien des abus ; une limite précise manque au droit de réquisition. Ne vaudrait-il pas mieux dire que les réquisitions ne pourront être ni plus ni moins grandes que celles permises à un belligérant sur son propre territoire ? Ce serait assurer par là une garantie aux populations requises et éviter du

1. Pillet, *Le Droit de la Guerre*, 12^e conférence.

même coup que les « nécessités de la guerre » soient jugées d'une manière différente suivant que les réquisitions ont lieu en territoire national ou en pays occupé.

Mais quel que soit le principe dominant auquel on s'arrête, disons tout de suite en ce qui concerne les services personnels, qu'on devra s'interdire de demander aux neutres tous ceux qui auraient pour résultat de leur faire prendre une part directe dans les hostilités.

Pour ce qui est des réquisitions d'objets, elles ne devront en tout cas jamais porter sur des objets de luxe et l'on ne devra requérir que ce qui est indispensable à l'entretien des troupes. Il est inadmissible, comme le prétendait le colonel Von Rüstow, que les réquisitions doivent procurer « non seulement le nécessaire mais encore un certain luxe de manière à maintenir la bonne humeur » (1). « Il est permis de goûter les douceurs du luxe même en campagne, mais il est convenable de les goûter à ses frais et non pas aux frais des autres » (2).

Les réquisitions devront être en rapport avec les ressources du pays traversé (3); de cette disposition il ne faudrait pas conclure au droit d'exiger au delà du nécessaire si le pays est très riche.

Malheureusement ces principes n'ont pas toujours été

1. Cité par Sabaroux, *Réquisitions militaires en pays ennemi*. Toulouse, 1907, p. 60.

2. Pillet, *op. cit.*, t. II, p. 68.

3. V. Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre. Conférence de la Paix, 1899. Renault, *Les deux Conférences de la Paix*, 1908, p. 36. — Même règlement, 1907. Renault, *op. cit.*, p. 109.

observés et de nombreux abus ont été commis. « Lorsque pendant la guerre franco-allemande de 1870-1871 les Prussiens requéraient à Versailles par exemple 500.000 cigares par jour, la salle de spectacle pour une représentation théâtrale, des kilos de pain bis pour les amusements de Sa Majesté prussienne, qui se plaisait à pêcher dans les pièces d'eau du parc, des jeunes sapins pour les plaisirs du prince royal, une calèche de remise à deux bons chevaux pour les courses du gouverneur civil en ville et en dehors de la ville; lorsque le général major de Voigts-Rhetz commandant la place de Versailles faisait chez l'hôtelier de l'Hôtel de France, pour sa nourriture personnelle pendant quarante jours, une dépense de 7.406 fr. 90 qu'il mettait à la charge de la commune; lorsque dans tous les départements occupés par eux, les Prussiens faisaient des réquisitions de vins de Champagne, d'autres vins de haut prix, de liqueurs fines, etc., ils se traitaient mieux que dans leurs garnisons, mais ils exigeaient le superflu et non le nécessaire, contrairement à la proclamation du 11 août 1870, dans laquelle leur roi promettait qu'« il ne serait exigé des habitants que ce qui est nécessaire ». Et même quand elles portaient sur des objets de valeur minime, sur une portière par exemple et un casier pour M. de Bismarck, sur des clous pour le prince royal, sur un confessionnal, sur des sapins, sur du pain bis pour la pêche de Sa Majesté prussienne, etc...(1), ces réquisitions

1. Pradier-Fodéré, *Traité de Droit international public européen et américain*, 1897, t. VII, p. 1141.

en même temps qu'elles visaient des choses non nécessaires n'étaient que de véritables vexations ».

SECTION III

De la propriété des neutres

Les impôts, taxes et contributions que lève un belligérant doivent frapper également tous ceux qui sont sur son territoire. D'autre part l'occupant, qui supporte la charge de l'administration du pays envahi, a le droit de lever les mêmes impôts, taxes et contributions, et cela en vertu d'une souveraineté de fait. Aussi bien la proposition allemande ne semblait pas élever de doutes à ce sujet et le troisième alinéa de l'article 67 limitait bien la discussion aux contributions de guerre. Nous ne nous occuperons donc que de celles-ci, c'est-à-dire de celles qui sont perçues aux lieu et place des réquisitions en nature.

Ces dernières, peu justifiables en droit, mais admises en fait par suite des nécessités de la guerre, ne vont pas en pratique sans présenter de nombreux inconvénients. En effet les charges imposées par le requérant ne sont pas d'une manière générale réparties également entre tous les habitants des pays traversés ; les objets requis sont pris là où ils se trouvent et les seuls individus qui les possèdent à ce moment supporteront seuls le poids de la réquisition. On peut également imaginer que peu désireux de se voir enle-

ver les choses les plus indispensables à leur existence, les habitants essayeront d'en soustraire le plus possible aux exigences du belligérant ; de là l'obligation pour les troupes de procéder à des perquisitions. Tous ces inconvénients peuvent-ils disparaître ? Oui a-t-on dit et cela par la pratique des contributions. Avec celles-ci, répartition des charges proportionnellement aux ressources de chaque habitant, suppression des perquisitions qui donnent toujours lieu à des incidents regrettables, réalisation d'une économie de temps appréciable, possibilité d'acheter des denrées de qualité supérieure à celles que les habitants auraient fournies d'eux-mêmes. « Une armée, disait le général Voigts-Rhetz à la Conférence de Bruxelles, arrive dans une ville riche, et demande un certain nombre de bœufs pour sa nourriture. La ville répond qu'elle n'en a pas ; l'armée serait donc obligée de s'adresser à des villages souvent pauvres, où elle prendrait ce qu'il lui faut. Ce serait une injustice flagrante ; le pauvre payerait pour le riche. Il n'y a donc pas d'autres expédients que d'admettre l'équivalent en argent. C'est du reste le mode que les habitants préfèrent. D'ailleurs il n'est pas admissible qu'une ville qui ne peut pas payer en nature soit dispensée de payer en argent. Une armée arrive dans la nuit pour partir le lendemain ; elle doit être nourrie ; la ville ne peut le faire ; l'occupant, avec l'argent qu'il perçoit en hâte ira dans les campagnes environnantes prendre ce qu'il faut et payera au moyen de sommes fournies par la ville... Voilà la marche régulière ; pas un officier n'en voudrait suivre une autre et s'exposer à

être jugé pour avoir laissé manquer l'armée des choses indispensables (1). »

Il serait donc avantageux, bien mieux, désirable semblerait-il, de remplacer les réquisitions par les contributions ; mais ces avantages ne sont que théoriques, la réalité est moins belle. « Cette pratique, écrit M. Pillet, serait irréprochable et réaliserait même un progrès sur les usages anciens, s'il était possible de garantir aux populations frappées, les biens et les denrées qu'elles ont rachetés par le versement d'une somme exigée d'elles ; mais cette garantie est impossible. Un jour on prendra aux habitants leur argent, et le lendemain on leur enlèvera les denrées qu'ils avaient rachetées à l'aide de cet argent. Ces habitants paieront pour eux et pour ceux qui vendront les denrées achetées avec leur argent et qui auraient été obligés de les livrer contre de simples bons de réquisition si la contribution en question n'avait pas été fournie. Cela est inégal, cela est injuste et surtout cela est dangereux, car où s'arrêtera-t-on dans cette voie ? Les réquisitions ont, pour limite forcée, les besoins de l'armée : on ne s'embarrasse pas de denrées dont on n'a que faire. L'argent n'est jamais embarrassant, il est toujours utile, il est donc à craindre que d'un usage légitime on ne verse presque fatalement dans l'abus, même de la meilleure foi du monde, et que l'on ne revienne par ce détour à ce régime de spoliation générale que l'on a

1. Intendant Crétin, *Conférences sur l'administration militaire*, cité par Pont, *op. cit.*, p. 96.

à bon droit stigmatisé (1). Guelle (2) est encore plus affirmatif, c'est un véritable réquisitoire qu'il prononce contre les contributions dont le résultat est, dit-il, « double profit pour le vainqueur, double charge pour le vaincu » et il conclut avec Bluntschli (3) que les contributions doivent être interdites car elles sont pour l'ennemi le prétexte « à remplir ses caisses ou satisfaire la cupidité des troupes ou de leurs chefs ».

Admises, ou au contraire condamnées par les auteurs, les contributions de guerre n'en sont pas moins d'un usage assez fréquent dans la pratique. Mieux vaut donc essayer d'en réduire les fâcheux effets. C'est pour répondre à cette idée que la Conférence de Bruxelles (juillet-août 1874) dans l'article 41 (alinéa 3) du projet qu'elle a adopté déclare que « les contributions ne pourront être imposées que sur l'ordre et la responsabilité du général en chef ou de l'autorité civile supérieure établie par l'ennemi dans le territoire occupé (4) ; de semblables dispositions sont également édictées par les articles 51 des deux Conférences de la Paix (5), et il y a lieu d'espérer que le commandant d'une armée, conscient de son devoir, ne prescrira des contributions que lorsqu'elles seront absolument nécessaires pour satisfaire aux

1. Pillet, *op. cit.*, 12^e conférence, p. 71 et suiv.

2. Guelle, *op. cit.*, t. II, p. 212.

3. Bluntschli, *Le Droit International codifié*, traduction française Ch. Lardy, 1895, § 654 (note), p. 370.

4. Renault, *op. cit.*, p. 213.

5. Renault, *Ibid.*, p. 37 et 109.

besoins de ses troupes et qu'il ne les imposera jamais dans un esprit de cupidité.

Quoi qu'il en soit, et dans les limites où elles sont permises, il n'y a pas lieu de distinguer entre les neutres et les autres habitants. Au cas où il s'agit de contributions levées par un belligérant sur son territoire nous dirons donc que, soumis en temps de paix aux mêmes impôts que les nationaux de l'État sur le territoire duquel ils sont venus se fixer, les neutres doivent également en temps de guerre être frappés par les contributions, celles-ci d'ailleurs, pouvant être considérées non pas comme des contributions de guerre proprement dites mais comme des impôts extraordinaires, commandés par la nécessité. Qu'il s'agisse au contraire de contributions levées par un belligérant envahisseur sur le territoire de la partie adverse, nous dirons encore que, si les besoins de l'armée l'exigent, ce belligérant n'a pas à faire de différence entre les sujets de l'État ennemi et les neutres qui y résident (1).

Nous ne reprendrons pas ici les arguments qui justifient à nos yeux cette identité de traitement pour les neutres et les nationaux d'un belligérant, et nous renvoyons à ce sujet aux explications données plus haut pour les réquisitions, nous contentant de déclarer très heureuse la formule employée avec M. Bourgeois par la délégation française :

1. Bonfils, *Manuel de Droit International public*. Paris, 1908, p. 740 et suiv.

les contributions doivent être levées *ratione loci* et non pas *ratione personæ*.

L'étude des réquisitions et des contributions nous a montré combien est peu observé le principe du respect de la propriété privée. « En vérité on ne peut s'empêcher de se demander ce qui reste de ce prétendu rempart des intérêts individuels, lorsqu'on vient de visiter la brèche énorme que lui fait la pratique des réquisitions telle qu'elle est entendue de nos jours » (1). Est ce à dire qu'il n'existe aucune limitation au caprice des belligérants ? Non. La propriété privée était autrefois impunément détruite et pillée, mais aujourd'hui la guerre s'est civilisée et les auteurs du siècle dernier considèrent « le respect de la propriété privée sur terre comme une règle de droit commun international, conséquence logique de l'idée nouvelle que la guerre est un rapport d'État à État » (2). C'est ainsi qu'on ne pourra détruire par haine les habitations, brûler ou saccager les récoltes, couper les moissons pour se procurer la paille nécessaire au couchage, incendier et piller les villages, etc., cela résulte implicitement de l'article 37 des instructions de 1863 pour les armées en campagne des Etats-Unis d'Amérique ; de l'article 18 du projet adopté par la Conférence de Bruxelles en juillet-août 1874 ; des articles 28 du règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre aux deux Confé-

1. Pillet, « op. cit », 2^e conférence, p. 154.

2. Merignhac, « Lois et coutumes de la guerre sur terre d'après le Droit international moderne et la codification de la Conférence de La Haye de 1899. » Paris, 1903, p. 265.

rences de la Paix de 1899 et 1907 (1). C'est donc un principe reconnu et sanctionné que celui qui interdit toutes les destructions inutiles ; les nécessités de la guerre seules peuvent permettre d'y contrevenir. On ne peut cependant s'empêcher de remarquer l'importance de cette restriction ! Necessités de la guerre ! voilà une expression bien vague et qui peut prêter à de nombreux abus. Tout chef d'armée devrait tenir à honneur de ne donner à ces mots qu'un sens et une portée capables d'obtenir une approbation unanime. Quoiqu'il en soit, il n'en reste pas moins établi que toute destruction est licite quand elle poursuit un but militaire déterminé. C'est ainsi par exemple qu'un officier pourra faire incendier toute une partie d'un village si elle gêne le tir ; aucune considération ne saurait prévaloir en effet contre cette idée que le salut d'une nation justifie de pareilles pratiques, et que l'intérêt général doit passer avant l'intérêt des individus.

Pour être nécessaires, ces entorses au principe du respect de la propriété privée n'en sont pas moins regrettables, et M. Pillet propose que les belligérants prennent l'engagement de considérer comme réelle une destruction fictive : « Un général notifierait à son adversaire son intention de détruire un pont, d'effondrer un tunnel, en offrant à ce dernier de s'en abstenir s'il prenait l'engagement de considérer pendant toute la campagne le passage sur ce point

1. Pour tous ces textes consulter : Renault, « Les deux Conférences de la Paix ». Paris, 1908, p. 33, 106, 194, 211.

intercepté (1). » Cette proposition pour être efficace devrait faire l'objet d'un accord international qui nous paraît peut-être difficile à obtenir. Il est en tout cas profondément désirable que dans les guerres futures, les Puissances aux prises s'inspirent de principes humanitaires de nature à réduire au minimum les maux inévitables de la guerre.

Mais dans les limites où la destruction et la détérioration de la propriété privée sont permises, il n'y a pas lieu d'accorder un traitement de faveur aux neutres résidant sur le territoire ennemi. La guerre continentale produit de très sérieux effets sur la propriété privée de l'ennemi et du neutre qui habite sur le territoire du belligérant. « Les dommages causés par la guerre, écrit Bentwich, combats, sièges, bombardements, sont considérés comme causés par la nécessité et la force majeure, et du même genre que les dommages causés par les actes de Dieu : tempêtes, tremblements de terre, etc... (2). De cette observation, résulte pour le neutre l'impossibilité d'être traité autrement que les sujets de l'État sur le territoire duquel ils sont venus se fixer. Il y a d'ailleurs à cela une raison d'impossibilité matérielle. Comment empêcher dans un bombardement par exemple, que les obus de l'assiégeant frappent la propriété neutre ? Les neutres continuent donc à jouir des biens qu'il possèdent sur territoire des belligérants, mais ils sont exposés à tous les

1. Pillet, *Les lois actuelles de la Guerre*. Paris, 1898, p. 266.

2. Bentwich, *The law of private property in war*. London, 1907, chapter III, p. 27.

risques de la guerre (1). Ceci est admis par Kleen (2) mais, seulement en ce qui concerne la propriété immobilière, la propriété mobilière neutre sur le territoire d'un belligérant devant être, dit-il, inviolable. Cependant le droit d'user et même de détruire, quand la nécessité l'exige, une telle propriété est reconnu par les auteurs sous le nom de droit d'angarie. On s'en prémunit même, dit Hall (3), dans un certain nombre de traités et quand il n'a pas été stipulé qu'on l'utiliserait on a eu l'occasion de l'appliquer dans des événements récents avec l'assentiment des neutres. Le cas le plus récent de la mise en exercice de ce droit d'angarie s'est présenté pendant la guerre franco-allemande de 1870. Les Allemands ont saisi en Alsace six ou sept wagons appartenant à la Compagnie des chemins de fer du Centre suisse, ainsi qu'un important matériel roulant autrichien, qu'ils conservèrent d'ailleurs pendant assez longtemps.

Un autre exemple qui a attiré davantage l'attention est celui des navires anglais coulés par les Allemands dans la Seine (4) : le 21 septembre 1870 un détachement prussien occupant Rouen s'empara de six navires anglais mouillés dans la Seine à la hauteur de Duclair. Les Allemands s'étaient d'ailleurs efforcés d'abord d'arriver à une entente avec les capitaines des bâtiments et ils leur avaient offert de

1. En ce sens Bonfils, *op. cit.*, 1908.

2. Kleen, *op. cit.*, t. II, p. 56.

3. Hall, *A treatise on international Law*. Oxford, 1904, p. 736 et suiv.

4. Pour ce cas voyez Calvo, *Le Droit international théorique et pratique*, t. IV, p. 262 et suiv. — Voir aussi Hall, *op. cit.*, p. 736 et suiv.

ne les couler qu'après avoir payé leur véritable valeur et après leur avoir laissé décharger les marchandises qu'ils transportaient. Devant le refus des capitaines, les navires furent coulés et les Prussiens tirèrent paraît-il alors que quelques marins de l'équipage étaient encore à bord.

Le fonctionnaire allemand chargé de l'administration du département de la Seine-Inférieure prétendit « que le coulage des navires anglais était la conséquence de la fermeture du cours de la Seine; que ces mesures avaient été ordonnées par l'autorité militaire après que des navires de guerre français se furent avancés du Havre jusqu'à Duclair, et comme pour la fermeture il ne pouvait être employé que de grands navires, la saisie des bâtiments en question était inévitable ». Il n'y avait pas eu possibilité d'opérer autrement, et notamment d'annoncer une réquisition de navires à la mairie de Rouen car, prévenus à temps, tous les bâtiments mouillés dans cette partie de la Seine n'auraient pas manqué de lever l'ancre. Le commandant militaire ajoutait que l'on n'avait pas pu à l'aide perquisitions s'assurer jusqu'à quel point le pavillon neutre couvrait les navires, qu'on s'était borné à désigner les navires qui devaient être coulés. Le gouvernement anglais ne discuta pas le droit qu'avaient eu les Allemands d'agir comme ils l'avaient fait, et il se borna à demander une indemnité. Le comte de Bernstorff, ambassadeur allemand à Londres, communiqua à lord Granville la lettre suivante du comte de Bismarck : « J'ai l'honneur de vous transmettre copie du rapport du 1^{er} corps d'armée sur le coulage des navires anglais dans la Seine. Votre

Excellence verra avec la même satisfaction que moi que la mesure en question, bien qu'exceptionnelle de sa nature ne dépassait pas les bornes des usages de guerre internationaux. Le rapport démontre qu'un danger pressant menaçait et que tout autre moyen de le détourner manquait. C'était donc un cas de nécessité qui, même en temps de paix, pourrait justifier l'emploi ou la destruction de propriétés étrangères sous réserve d'indemnité. Je saisis l'occasion pour vous rappeler qu'un semblable droit en temps de guerre est devenu une règle particulière de la loi, le *jus angarial*, qu'un légiste d'une haute autorité, sir Robert Philimore définit ainsi :
« Ce droit consiste en ce qu'une puissance belligérante
« requiert et emploie des navires étrangers eux-mêmes qui
« ne sont pas dans les eaux intérieures, mais dans des ports
« et des rades placés sous sa juridiction, et force les équipages à transporter des troupes, des munitions ou même
« des instruments de guerre... »

Si le droit de détruire les navires anglais pour satisfaire aux nécessités de la guerre ne peut être mis en doute, il n'en est pas de même de l'idée émise par les autorités allemandes de faire rembourser par la France le prix des navires coulés. Cette prétention ressort des termes mêmes employés par le préfet allemand en réponse au protêt du capitaine de l'*Arm*, un des bâtiments coulés : « Cette mesure étant purement pour empêcher les navires de guerre français d'avancer il est manifeste que la France est seule responsable du dommage vis-à-vis du propriétaire du navire et de son équipage.

Je ne puis donc que vous dire de faire valoir auprès du gouvernement français vos droits à une indemnité... » Et M. Odo Russel, représentant de l'Angleterre à Versailles, résumant à lord Granville l'entrevue qu'il avait eu à ce sujet avec le comte de Bismarck écrivait : « Le ministre prussien dit n'avoir pas eu de récit détaillé de l'affaire, mais il trouve que les jurisconsultes soutiennent qu'un belligérant a tout droit, en cas de défense, de se saisir des navires neutres dans les fleuves ou les eaux intérieures de l'autre belligérant et que l'indemnité à payer aux propriétaires des navires est due par la puissance vaincue et non par les vainqueurs. Si les belligérants victorieux admettaient le droit des étrangers et des neutres à être indemnisés pour la destruction de leurs propriétés dans le pays envahi, ils ouvriraient la porte à de nouveaux principes inadmissibles en temps de guerre. Tous les jours, des neutres possesseurs de propriétés en France lui adressent des demandes d'indemnité qu'ils ne sauraient accueillir. »

Enfin Bismarck se rendit compte de ce qu'avait d'excessif une pareille prétention, et le 19 mai 1871 le ministre des Affaires étrangères à Londres, accusa à l'ambassadeur allemand réception d'un chèque de 7.073 livres sterling, 6 schillings, 5 pence, soit 176.883 francs.

Calvo (1) ne semble pas élever de doutes sur la validité d'une pareille destruction. Lawrence (2), lui, n'admet

1. Calvo, *op. cit.*, t. IV, p. 262 et suiv.

2. Lawrence, *The principle of International Law*. Londres, 1895, p. 516.

l'angarie que dans les cas d'extrémité, et d'une façon moins affirmative que Hall. Il cite les termes de Dana : « L'angarie n'est pas du tout un droit, c'est un acte auquel on recourt sous la pression des nécessités, et pour lequel on doit offrir des services et des compensations ».

Il semble d'après cette définition, et d'après la conduite adoptée par l'Allemagne dans l'affaire des navires de Duclair, que les neutres ont droit à une indemnité pour les dommages que leur a causés la guerre. Mais il y a lieu de remarquer qu'il ne s'agit pas ici de personnes neutres résidant sur le territoire d'un belligérant. Les vaisseaux anglais n'étaient en quelque sorte que de passage. Ce n'est pas que nous admettions par là la doctrine anglaise du domicile. Non, et nous disons avec la doctrine française : est neutre tout propriétaire de nationalité neutre, mais les capitaines des vaisseaux coulés qui n'étaient peut-être jamais auparavant venus en France, n'avaient pas pu profiter des avantages que leur aurait procuré un séjour dans notre pays. N'ayant rien de commun avec les nationaux d'un État belligérant, il n'y a pas de raison pour leur faire subir le même traitement qu'à ceux-ci. Est-il besoin d'ajouter que cette restriction s'applique non pas à la destruction de leur propriété, mais seulement à l'indemnité pour cette destruction.

Par contre, nous refuserons tout droit à une indemnité au cas où leur propriété aurait été détruite, aux neutres habitant le territoire des belligérants, à ceux-là même qui sont redevables à l'État sur le territoire duquel ils se sont fixés des nombreux avantages qu'ils ont recueilli du fait de leur rési-

dence. Et si nous leur refusons ce droit, c'est parce que les nationaux du pays envahi ou occupé ne l'ont pas non plus.

En principe, en effet, aucun recours n'est ouvert à ceux-ci pour les dommages causés par la guerre, et l'ennemi, s'il en a respecté les lois, c'est-à-dire s'il n'a pas commis de destructions inutiles, n'est tenu à leur accorder aucune réparation. Ont-ils même un recours contre l'État auquel ils appartiennent ? Non (1). Pourquoi donc, étant donné que nous avons soumis les neutres aux mêmes obligations (service militaire excepté) que les sujets de l'État sur le territoire duquel ils habitent, leur faire une place à part pour la destruction et la détérioration de leur propriété ? « Sur terre, écrit Bentwich (2), la propriété des neutres n'est pas traitée autrement que celle des ennemis, et ce neutre n'a pas légalement plus de droit à l'indemnisation pour les dommages reçus indûment. De même, lorsque la propriété des neutres est prise ou détruite pour des raisons de stratégie par l'un ou l'autre des belligérants, il n'est pas nécessaire qu'une compensation soit payée aux propriétaires pour la perte qu'ils ont subie. » M. Féraud-Giraud partage aussi cette façon de voir quand il écrit (3) : « Dans la guerre continent

1. Voir Bonfils, *op. cit.* p. 680.

2. Bentwich, *op. cit.*, p. 27. Cet auteur admet cependant le droit à indemnisation pour les neutres habitant temporairement le territoire des belligérants. Cette distinction tient à la doctrine anglaise du domicile exposée dans le chapitre relatif à la définition de la personne neutre.

3. Féraud-Giraud, *op. cit.*, p. 47.

tale, les neutres ainsi dépouillés de leurs biens auront-ils un recours contre les belligérants ? Je n'hésite pas à répondre négativement parce qu'ils ne sauraient être traités d'une manière plus favorable que les nationaux des pays occupés ayant fait confiance à ces pays, où, pour leurs convenances personnelles, il leur a plu de porter leurs industries, leur commerce, ou leurs valeurs, ils doivent suivre la fortune du pays, parce qu'ils l'ont librement acceptée en y établissant leur résidence pendant la paix, ou même depuis la guerre, et en la conservant depuis le commencement des hostilités. » Ainsi donc encore ici, égalité de traitement pour les neutres et les sujets des belligérants (1). Mais si juridiquement les États sont irresponsables et ne sont pas tenus à indemniser les individus lésés, il en est quelquefois autrement en pratique. De même qu'à la suite de certaines calamités publiques, inondations, épidémies, etc., les gouvernements accordent des secours à leurs sujets pour les pertes qu'ils peuvent avoir subies, de même après une guerre les belligérants accordent quelquefois à leurs nationaux des indemnités pour rendre moins sensibles les dommages causés par la lutte; pour ce faire, ils contracteront des emprunts ou même ils lèveront des impôts sur les parties du territoire non éprouvées par la guerre de manière à répartir sur la nation entière les charges qui primitivement ne pesaient que sur quelques-uns. Mais encore faut-il remarquer que rien ne les y oblige. Que si des indemnités sont

1. En ce sens : Boufils, *op. cit.*, p. 682.

consenties aux nationaux, nous ne faisons pas d'objections à ce qu'un dédommagement soit aussi accordé aux neutres lésés qui habitent le territoire, et nous considérons comme très heureuses les dispositions de la loi française du 6 septembre 1871 qui, au lendemain de la guerre avec l'Allemagne, répartit les cent millions votés entre « tous ceux qui avaient subi pendant l'invasion des contributions de guerre, des réquisitions, soit en argent, soit en nature, des amendes et des dommages matériels ».

SECTION IV

Des chemins de fer

L'importance que prit dans la discussion du chapitre III de la proposition allemande par suite des amendements luxembourgeois la question des chemins de fer neutres se trouvant au moment d'une guerre sur le territoire d'un bel-ligérant, nous oblige à faire de cette matière une étude particulière. Aussi bien la place à part qu'occupe dans le texte définitivement adopté par la Conférence l'article 19, explique que nous n'ayons pas traité cette question quand nous avons parlé des obligations que l'on peut imposer aux neutres.

Par suite de l'enchevêtrement des relations internationales, les compagnies de chemins de fer des différents pays ont de nos jours une partie de leur matériel en circulation sur des réseaux autres que le leur. Si une guerre éclate, un impor-

tant matériel roulant neutre peut donc se trouver sur le territoire d'un belligérant. Celui-ci va-t-il être obligé de le retourner? A la Conférence de la Paix de 1899, M. Bernaerdt voulait qu'il soit rendu immédiatement (1). Mais les délégués n'ont pas accepté, et avec raison, cette façon de voir. L'article 54 est ainsi conçu : « Le matériel des chemins de fer provenant d'États neutres, qu'ils appartiennent à ces États ou à des sociétés ou personnes privées, leur sera renvoyé aussitôt que possible ». Un belligérant ne peut pas, en effet, à l'heure de la mobilisation séparer le matériel neutre de celui qui appartient à ses compagnies. Ce n'est pas au moment où toute circulation autre que la circulation militaire est interdite que l'on peut lui demander d'encombrer de matériel neutre ses voies ferrées. De plus faudrait-il encore qu'il reçût lui aussi tout le matériel roulant qu'il a à l'étranger. Ne serait-ce pas une imprudence impardonnable et d'une énorme gravité que de se démunir ainsi, et de courir le risque de manquer de moyens de transports pour ses troupes ? Car en temps de guerre les chemins de fer ont une utilité de premier ordre pour un belligérant, ils constituent un facteur important dans la lutte. « La possibilité de

1. C'est à cela que s'était engagée l'Allemagne le 7 septembre 1870. Elle devait « considérer les wagons provenant du Grand-Duché du Luxembourg et appartenant soit à la Compagnie de l'Est, soit à d'autres compagnies, comme provenant d'un État neutre, et les renvoyer immédiatement après le déchargement ». Cette clause ne fut pas respectée puisqu'en décembre 1870 l'Allemagne détenait 3.600 wagons de la Compagnie de l'Est qui exploitait le réseau du Luxembourg. Voir Wampach, *Revue de Droit international public*, 1905, p. 428 et 429.

transporter des troupes, d'une extrémité d'un pays à l'autre en un temps relativement très court, a écrit M. Pillet (1), change l'art de la guerre, tout autant que la facilité nouvelle des voyages due à cette admirable invention a modifié les industries de la paix. On y a vu le moyen de précipiter presque en un instant un torrent humain sur le territoire ennemi, la possibilité d'animer les mouvements des troupes d'une rapidité sans exemple, la perspective d'assurer aux armées même les plus compactes toutes les ressources nécessaires à la satisfaction de leurs besoins journaliers, et l'expérience des dernières campagnes a montré qu'il n'y avait rien d'exagéré dans les espérances que l'on pouvait fonder sur les services dont les chemins de fer seraient susceptibles en temps de guerre. De Moltke a dit, paraît-il : « Aujourd'hui c'est avec des chemins de fer que l'on gagne des batailles, sa carrière militaire tout entière est une preuve de la véracité de son dire. » Le belligérant aura donc un intérêt considérable à réquisitionner le matériel roulant neutre qui se trouve sur son territoire ; un chef d'armée devra profiter de tous les moyens matériels pour activer le plus possible la concentration de ses troupes et il n'aura pas à distinguer si le chemin de fer dont il se sert est neutre ou non. Mais, dira-t-on, le neutre qui est privé de son matériel de transport subit un préjudice considérable, sa vie économique sera très gravement menacée (2). Aussi doit-on lui permettre en com-

1. Pillet, *op. cit.*, t. II, p. 244.

2. Se reporter aux raisons données par M. Eyschen au cours de la délégation du Luxembourg, p. 56 et suivantes.

pensation de retenir chez lui le matériel du belligérant qui se trouve être sur son territoire, encore que cette faculté puisse être d'une utilité douteuse, au cas par exemple où ce matériel est moins important que celui qu'il a chez le belligérant. Ne faut-il donc pas, pour réduire les inconvénients d'une semblable réquisition, imposer aux belligérants un délai à partir duquel ils devront retourner le matériel neutre? Nous ne pensons pas que dans cette matière où tout dépend des circonstances la fixation d'un délai soit possible. Quelle en serait d'ailleurs la limite? Suivant que la guerre aura tel ou tel caractère, il sera possible ou non de l'observer. S'il est trop court il mettra le belligérant dans l'obligation de violer la disposition qui l'édicte; s'il est trop long il n'a plus sa raison d'être. On fixera un juste milieu, dira-t-on; mais sur quelles bases? Au bout de un mois telle puissance pourra sans inconvénient retourner le matériel roulant neutre qu'elle possède, telle autre dans un délai triple ne le pourra peut-être pas. Fixer un délai d'un mois et demi risquerait d'engager la première à conserver le matériel neutre, bien qu'elle puisse à la rigueur s'en passer, et cela n'amènerait pas la deuxième à renvoyer celui qui peut lui être encore très utile. Aussi c'est avec raison, dirons-nous, que la conférence n'a pas suivi M. Eyschen dans cette voie.

Le droit de rétention accordé aux neutres peut, nous l'avons vu, n'offrir qu'une faible compensation; en tous cas il est insuffisant et doit être complété par le droit à une indemnité. Comme nous l'avons fait, en effet, pour les propriétaires des navires de Duclair, nous reconnâtrons ce

droit aux neutres propriétaires de chemins de fer utilisés par un belligérant. Il ne s'agit pas non plus ici de personnes neutres habitant sur le territoire belligérant, mais de biens neutres appartenant soit à un État neutre, soit à des compagnies dont les membres peuvent ne pas habiter et n'habitent pas en général ce territoire. N'ayant bénéficié d'aucun des avantages des nationaux du belligérant ils doivent être traités d'une manière différente. Mais la question d'indemnité présente ici un double aspect : si le neutre doit être dédommagé pour le préjudice qu'il a souffert, il doit d'autre part accorder une indemnité au belligérant pour le droit de rétention qu'il a exercé sur son matériel de transport.

CONCLUSION

Comme on a pu le voir, la question des neutres sur le territoire des belligérants n'a pas été résolue en 1907. Les parties importantes du projet allemand sont restées dans l'ombre, et les principes adoptés par la Conférence sont universellement acceptés.

Ce sera l'œuvre de la troisième Conférence de la Paix, d'essayer de mener à bien la tâche contre laquelle se sont heurtés les efforts consciencieux des délégués. Dans quel sens résoudra-t-elle le problème ? Accordera-t-elle aux neutres un traitement favorable, ou les assimilera-t-elle aux nationaux de l'État belligérant sur le territoire duquel ils se trouvent ? Il ne nous est pas possible de répondre par avance à cette question, mais nous croyons être dans le vrai en prévoyant qu'elle consacrera le deuxième principe. Il est à souhaiter, ajouterons-nous, qu'il en soit ainsi, non seulement pour les raisons que nous avons données au cours de cette étude, mais encore parce que toute stipulation contraire ne sera vraisemblablement jamais observée. Il faut envisager la guerre telle qu'elle est, et non pas comme, hélas ! elle ne saurait jamais être. Longtemps encore, sinon tou-

jours, l'intérêt dominera le monde, et le belligérant ne fera pas lorsque cela lui sera profitable de distinction entre les habitants. Qu'ils soient neutres, peu lui importe, s'ils possèdent les objets nécessaires à l'entretien de son armée, et s'ils peuvent contribuer de quelque manière au succès de ses armes.

Injuste parfois, en tout cas inutile, tel serait le caractère de la Convention qui mettrait la théorie de la Délégation allemande au nombre des règles du droit international.

Vu : Le Président de la thèse

ANDRÉ WEISS

Vu : le Doyen

CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris.
Pour le Vice-Recteur l'Inspecteur d'Académie

ISTRIA

BIBLIOGRAPHIE

- Alvarez.* — Le Droit international américain.
- Bentwich.* — The law of private property in war.
- Bluntschli.* -- Le Droit international codifié, traduction française de Ch. Lardy.
- Bonfils.* — Manuel de Droit international public.
- Bustamente* (y-Sirven Antonio de). — La deuxième Conférence de la Paix réunie à La Haye en 1907, traduit de l'espagnol par Georges Scelle.
- Calvo.* — Le Droit international théorique et pratique. Compte rendu officiel des travaux de la 2^{me} Conférence de la Paix, publié à La Haye.
- Dupuis.* — Le Droit de la guerre maritime, d'après les doctrines anglaises contemporaines.
- Féraud-Giraud.* — Occupation militaire ; recours à raison des dommages causés par la guerre.
- Funck-Brentano* et *Sorel* (A.). — Précis du Droit des gens.
- Guelle.* — Précis des lois de la guerre.
- Hall.* — A treatise on international Law.
- Kleen.* — Lois et usages de la neutralité.
- Lawrence.* — The principles of international Law.
- Lemonon.* — La Conférence navale de Londres.
- Merignhac.* — Lois et coutumes de la guerre sur terre,

d'après le droit international moderne et la codification de la Conférence de La Haye de 1899.

Pillet. — Le Droit de la guerre (conférences faites aux officiers de la garnison de Grenoble).

— Les lois de la guerre.

Pont. — Les réquisitions militaires du temps de guerre.

Pradier-Fodéré. — Traité de Droit international public, européen et américain.

Renault. — Les deux Conférences de la Paix (1899-1907) : Cours de doctorat professé à la Faculté de droit de Paris (1907-1908).

— Revue des cours littéraires de la France et de l'étranger (années 1870-1871).

— Revue générale de Droit international public (années 1905-1907).

Sabaroux. — Réquisitions militaires en pays ennemi.

Welschinger. — La Guerre de 1870. Causes et responsabilités.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE PREMIER. — Qui sont les neutres.....	19
CHAPITRE II. — Discussion de la proposition allemande à la conférence.....	27
CHAPITRE III. — Raisons qu'avait l'Allemagne à propo- ser cette étude. Résultats obtenus.....	62
CHAPITRE IV. — Examen critique.....	66
<i>Section première.</i> — Définition de la personne neutre.	66
<i>Section II.</i> — Des services rendus par les neutres..	70
<i>Section III.</i> — De la propriété des neutres.....	84
<i>Section IV.</i> — Des chemins de fer.....	99
CONCLUSION.....	104
BIBLIOGRAPHIE.....	106

